

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nos. 1268 1300 DE 1993

COMISION ESPECIAL

DISTRIBUIDO Nº 2612 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

DICIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION VESPERTINA DE LA COMISION DEL DIA 23 DE DICIEMBRE DE 1993

- I -

A S I S T E N C I A

Preside : **Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez**

Miembros : **Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra, Jaime Pérez, Juan Andrés Ramírez, Walter Santoro y Alberto Zumarán**

Asisten : **Señor Senador Leopoldo Bruera; el señor Secretario de la Cámara de Senadores Mario Farachio; y los Representantes Nacionales señores Alejandro Atchugarry y Héctor Lescano**

Secretario : **Señor Jorge Blasi**

Ayudante de Comisión : **Señor Lorenzo A. Saavedra**

---

cb

1

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 12 minutos)

SEÑOR BLANCO.- A los efectos de dejar constancia de un comentario que realizábamos informalmente antes del comienzo de esta sesión, deseo hacer la siguiente puntualiza ión.

Esta mañana hemos aprobado básicamente --con el acuerdo de casi todos los miembros de la Comisión-- una serie de normas tendientes a perfeccionar los mecanismos constitucionales que impiden que se eluda las reglas existentes en nuestra Carta Magna acerca de la iniciativa del Poder Ejecutivo en materia presupuestal, dando a esta palabra, por supuesto, un sentido amplio.

La reflexión a la que hacía referencia apunta a que, pese a que hemos perfeccionado los instrumentos existentes, hay una vía que no hemos abordado y, si bien no propongo que lo hagamos en este momento, considero que es bueno tenerla en cuenta. Me refiero a las llamadas leyes interpretativas o declarativas. En este sentido, es obvio que el Parlamento tiene facultades constitucionales --numeral 20 del artículo 85-- para interpretar las leyes de manera generalmente obligatoria. Claro está que no se trata de cercenar esas facultades.

Sin embargo, en los hechos suele plantearse el caso de que existen normas que, bajo la forma de ley interpretativa o declarativa, en

realidad agregan elementos que no figuraban en la original y que son, por esa razón, violatorios de las disposiciones que establecen la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en esas áreas específicas.

Por lo tanto, quería dejar planteada esta inquietud, junto con la idea de que quizá se pudiera explorar la posibilidad de establecer mayorías especiales para el caso de las leyes interpretativas en esta materia o, tal vez, alguna otra solución que contribuya a evitar este mecanismo a que hacía referencia. Me atrevo a vaticinar, señor Presidente, que en la medida en que clausuremos otras vías de escape a la norma constitucional, se hará más frecuente el tránsito por aquellos senderos que queden todavía expeditos.

Mi intención, pues, es plantear esta inquietud a los miembros de la Comisión para que sea considerada en su momento.

SEÑOR MILLOR.- A pesar de que no estuve presente en el momento en que se decidió el número de integrantes de cada Junta Departamental, quisiera realizar un razonamiento en voz alta a ese respecto.

Como todos saben, siempre fui partidario de la remuneración a los ediles. Tan es así que tuve el honor de que se reconociera este hecho en oportunidad de realizarse un Congreso Nacional de Ediles, por parte de legisladores comunales no pertenecientes al Partido Colorado. Pero en honor a la verdad, cuando nosotros hablábamos de remunerar a los ediles, en un momento en que políticamente no era bien visto --me refiero al período pasado--,ese criterio no fue, repito, aceptado por la ciudadanía. Creo que ello se debió, en cierta manera, a los famosos costos políticos. En particular, nunca estuvimos de acuerdo con los cargos honorarios, pero tampoco apoyamos los cargos mal remunerados,

que a veces resultan peores que los honorarios. Esto es así porque quien desempeña un cargo honorario, sabe a qué atenerse; al menos, en teoría. Mientras que quien desarrolla una actividad remunerada, puede considerar si está bien o mal recompensado.

Honestamente, cuando hablaba de ediles remunerados, estaba pensando en una disminución sustancial del número de integrantes de las Juntas Departamentales. Y, ahora que están tan de moda los criterios empresariales, se impone un razonamiento elemental: lo que se supone deben hacer 31 ediles honorarios, pueden realizarlo, de forma más eficiente, unos cuantos ediles menos si se les otorga una buena remuneración. Para ser francos, es preferible tener Juntas más pequeñas con ediles bien pagos, dignificados aunque sea en el aspecto salarial, que legisladores mediocremente remunerados.

Consideremos, por ejemplo, el departamento de Artigas que, seguramente, no podrá pagar buenos sueldos a 21 ediles; y todos sabemos que otro tanto puede ocurrir en los departamentos de Flores, Rocha y Cerro Largo.

Entiendo que plantear una disminución del número de ediles aún más tajante que la que presenta este proyecto --que no es poca cosa, puesto que lleva de 31 a 21 el número de miembros de las Juntas Departamentales--, puede significar un costo político para quienes lo propongan. Sin embargo, pienso que el costo político ya lo tiene porque la disminución en el número de ediles es muy importante.

SEÑOR ASTORI.- En realidad, la rebaja es del 33%.

SEÑOR MILLOR.- Como decía, el costo político ya se está pagando de esta manera. Por lo tanto, vamos a asumirlo racionalmente, en un acto de

sinceridad, y llevemos adelante una reforma aún más profunda que adecue correctamente el número de ediles a los requerimientos de cada departamento y que, además, cree las condiciones para que los ediles sean bien remunerados.

En realidad, cuando hacía mención a este tema, pensaba en Juntas que tuviesen la tercera parte de su integración actual. Por supuesto, no tendríamos que ir a esos extremos, pero me pregunto si no será posible replantear la integración de las Juntas Departamentales de acuerdo con la disposición transitoria. Con respecto a esta última, tengo una discrepancia sustancial porque si se mantienen los 31 ediles para Montevideo, no encuentro argumentos de fondo para disminuir a 25 el número de integrantes de la Junta Departamental de Canelones. En este sentido, creo que es mucho más difícil la tarea de los ediles en ese departamento que en la capital, ya que aquí, dondequiera que vivan los ediles, fácilmente encuentran medios de transporte; sin embargo, quien habite en Canelones, lo hace en localidades muy diversas desde las cuales resulta más difícil trasladarse hasta la capital del departamento que a Montevideo. Repito, entonces, que sería preferible mantener el número de ediles en Canelones igual al de Montevideo, ya sea reduciendo la cantidad de integrantes en la capital o aumentándola en Canelones.

Confieso que no entiendo que sea lo mismo ser edil en un departamento que cuenta con 14 centros poblados importantes como Colonia, o en Maldonado --cuya administración también es compleja--, o inclusive en Tacuarembó, siempre y cuando no tenga autonomía la Junta Local de Paso de los Toros, que serlo en otro tipo de departamentos,

más pequeños, con menos habitantes y menores posibilidades de recaudación.

En consecuencia, propongo que se considere la posibilidad de revisar el criterio de la disposición transitoria.

En la mañana de hoy, el señor legislador Atchugarry, me planteó una sugerencia distinta a la que habíamos presentado nosotros en la sesión correspondiente. Concretamente, su idea era establecer el número de ediles en función de la cantidad de diputados que adjudica el mal llamado escrutinio primario, es decir, el que se realiza antes de las elecciones. Luego, éste se tergiversa por el tercer escrutinio o por la cola de este último. En realidad, en el escrutinio mal llamado primario, es donde se establece cuántos diputados corresponderán a cada departamento.

Por lo general, después se producen cambios sobre la marcha, pero es en esa adjudicación de bancas donde se establece qué departamentos van a tener dos representantes, cuáles van a tener tres, cuatro o cinco --que es el caso de Colonia--, cuáles van a tener diez u once --que es el caso de Canelones--, y cuál va a tener por encima de cuarenta, que es el caso de Montevideo. Como decía, esta adjudicación luego sufre cambios. Por ejemplo, en las elecciones de 1989, en primera instancia creo que se habían adjudicado tres diputados a Salto y tres a Paysandú. Sin embargo, después de efectuado el escrutinio definitivo, Paysandú quedó con cinco bancas y Salto con dos, pese a que en el primer departamento citado votaron 1.000 personas menos que en el otro. Pero, reitero, todo esto se produce después; existe un parámetro previo a la elección, que es el fijado por la Corte Electoral. Por él se establece cuántos diputados se van a adjudicar, supuestamente, a cada departamento.

Creo que el criterio esbozado --que, repito, no pertenece a quien habla sino al señor representante Atchugarry-- podría ser una herramienta a utilizar para fijar, en la disposición transitoria, el número de ediles que correspondería a cada Junta Departamental. Por ejemplo, podría establecerse que determinada cantidad de ediles corresponde a dos diputados, y así sucesivamente. Se me podrá decir que ese no es un texto digno de una Constitución de la República, pero igualmente se trata de un criterio que puede resultar tan válido como el contenido en esta disposición transitoria, que prevé tres franjas. Honestamente, debo señalar que el hecho de que 17 Juntas pasen de tener 31 ediles a tener 21, constituye una rebaja sustancial. Por otra

parte, no tiene mucha lógica emparejar a esos 17 departamentos, que son distintos y tienen requerimientos y posibilidades de recaudación muy disímiles.

Reitero que prefiero menos ediles, pero bien remunerados, porque es posible que estemos agravando aquello que queremos corregir al tener en muchos departamentos curules remunerados en forma mediocre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se reconsidera la disposición transitoria a que ha aludido el señor senador Millor.

(Se vota:)

11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Nuevamente en consideración la disposición transitoria referida al número de ediles.

SEÑOR KORZENIAK.- Voy a formular una pregunta a los efectos de entender mejor la propuesta.

¿Qué diferencia habría entre esa propuesta y el hecho de decir que los cargos se repartirán por representación proporcional en función de la población cívicamente activa de cada departamento?

SEÑOR MILLOR.- Creo que hay muchas fórmulas para establecer un criterio racional de integración de las Juntas Departamentales. Modestamente, habíamos presentado una que, como toda otra, es arbitraria. En ella establecíamos cuatro franjas: 2 departamentos quedaban con Juntas de 31 miembros; 5 con órganos de 2. integrantes; 7 con 17 ediles y 5 con 13. Ese es un criterio, y el que acaba de plantear el señor senador Korzeniak, es otro que, a su vez, difiere del que comentó el señor representante Atchugarry.

El señor senador Korzeniak se refirió a la proporcionalidad pero, ¿en base a qué? ¿Al número de electores? Es con ese sistema que se

realiza la adjudicación de bancas. Entonces, como no sabemos cuál va a ser la adjudicación de bancas que habrá de establecerse para las próximas elecciones, habría que buscar alguna redacción que exprese, más o menos, que a los departamentos que les corresponden dos diputados, se les asignarán tantos ediles, y así sucesivamente.

Reitero que me quedan dudas porque me parece que ser edil en el departamento de Canelones constituye una tarea engorrosa. Francamente, no haría una diferenciación entre ese departamento y el de Montevideo. Sin embargo, con este criterio --estoy razonando en voz alta-- habría diferenciación entre la cantidad de ediles de Montevideo y de Canelones. No olvidemos que a Canelones se le adjudican 10 u 11 diputados, mientras que Montevideo obtiene 47, 48 y hasta 49.

SEÑOR BLANCO.- Señor Presidente: voy a formular una consulta al señor senador Millor. Tengo varios puntos de contacto con su planteamiento, y quiero realizar esta pregunta para determinar si esas coincidencias son totales o parciales.

En la Comisión aprobamos dos normas diferentes. La primera de ellas habría de figurar en el texto constitucional y, más o menos --no tengo anotada la formulación final--, expresa que la ley podrá fijar el número de ediles entre un máximo de 31 y un mínimo de 15. Por otra parte, está la disposición transitoria, que alude a los 31, 25 y 21 ediles, según el departamento.

Deseo saber si la propuesta del señor senador Millor implica modificar también el artículo 263 --o sea, el texto permanente-- o si, por el contrario, solamente refiere a la disposición transitoria. Podría suceder que si determinamos un criterio para la disposición transitoria que aparece como muy racional, tal vez podríamos hacerlo

constar en forma definitiva. Por otra parte, aún cuando no hagamos definitivo el criterio de la disposición transitoria, podría ocurrir que su aplicación, en función de la proporción entre ediles y diputados, llevara a un número diferente a los que hemos fijado como topes mínimos y máximos en la norma general. En lo personal, soy partidario de no establecer mínimos y máximos, y pienso que habría que adoptar un criterio que permitiera una flexibilidad legal tal que permitiera determinar el número de ediles en función de un parámetro, que podría ser ese u otro.

SEÑOR MILLOR.- Agradezco al señor senador Blanco sus muy interesantes razonamientos. En el transcurso de su alocución me ha disuadido porque nuestra propuesta pasaba por el hecho de mantener el artículo 263, proponiendo reducir el número mínimo. Aquí se habla de entre 31 y 15 miembros; nosotros pensamos que el tope mínimo debería fijarse entre 11 ó 13. Después de haber escuchado al señor senador Blanco, estimo que el criterio puede ser otro.

De todas maneras, quiero señalar que la disposición transitoria me merece ciertas dudas. Decimos que 17 departamentos tendrán 21 ediles, pero después agregamos que la ley eventualmente podrá disminuir ese número a 15 en algunos o en todos los departamentos. Eso es lo que figura en el artículo 263. Si se está hablando de costos políticos ahora --cuando estamos embarcados en una reforma de fondo de la Constitución--, después de que estén instaladas las Juntas Departamentales que surjan de la elección de 1994, ¿de qué costo se va a hablar cuando alguien plantee que una Junta de 21 miembros debe ser llevada a 15?

Creo que eso no se podrá alterar nunca más. Es decir que lo que ahora aparace como transitorio va a quedar como definitivo. Estoy apelando al sentido común de los señores senadores porque todos los aquí presentes hemos recorrido permanentemente el país. Entonces, pregunto qué tiene que ver el departamento de Colonia con el de Flores, o el de Maldonado --con su problemática y sus posibilidades en materia de recaudación y, por lo tanto, de remunerar bien a unos cuantos ediles-- con el de Río Negro o de Artigas. Si llevo este proyecto a mi correligionario, el Intendente de Artigas, señor Riani, y le digo que va a tener que remunerar bien a 21 ediles, seguramente le estaré ocasionando un problema porque no tendrá forma de hacerlo. Cito el caso de Artigas para no mencionar algún otro donde no gobierne algún correligionario, pero esto puede aplicarse a muchísimos departamentos.

En consecuencia, puede resultar de recibo lo manifestado por el señor senador Blanco en el sentido de no establecer este criterio, sino algún otro.

De cualquier forma, mi intención es llegar a la siguiente conclusión: tal como está redactada esta disposición transitoria estableciendo que 17 Juntas contarán con 21 miembros, me crea el temor de que se tansforme en una norma definitiva.

Reitero, no hago una objeción de fondo, porque en realidad reconozco que se trata de una rebaja sustancial del número de ediles, pero tengo miedo que de esa forma se emparejen departamentos que tienen muy poco que ver entre sí, ya sea por su problemática por su capacidad de recaudación y luego esta disposición transitoria quede plasmada en forma definitiva.

SEÑOR ZUMARAN.- De los dos criterios que entiendo ha planteado el señor senador Millor, debo decir que comparto uno y discrepo con el otro.

Me parece que la norma permanente que establece un piso de quince miembros para las Juntas Departamentales es correcta, dado que si redujéramos aún más esta cifra estaríamos hablando de menos de la mitad de los actuales integrantes de dichos Cuerpos Departamentales.En tal sentido, entiendo que los argumentos expuestos para rebajar este número aún más, tendrían que matizarse con otro tipo de razonamiento en el sentido de que si existe un espectro político en cada departamento que tiene la tradición, costumbre, antecedente y práctica de estar representado por 31 miembros, el sólo hecho de reducirlo a 15, constituye una situación traumática. Evidentemente, eso hará que los partidos menores en algunos departamentos pierdan sus representantes en la Junta y lo mismo ocurrirá con algunos sectores de los partidos mayoritarios. Todos los senadores que formamos parte de esta Comisión tenemos alguna experiencia política y conocemos la importancia que esto tiene en la vida política de nuestros departamentos.

Indudablemente, la representación en la Junta Departamental es un elemento permanente a fin de dinamizar y darle un carácter más activo a la vida política de los partidos y sectores.

En consecuencia, entiendo que el establecer un piso de 15 miembros constituye una rebaja sustancial teniendo en cuenta que actualmente son 31 los integrantes de las Juntas Departamentales.

Por otra parte, sí me parece correcto el razonamiento que formuló el señor senador Millor en el sentido de que si fijamos un mínimo de 15 miembros, pero a través de la disposición transitoria elevamos el número a 21 para 17 departamentos, estamos borrando lo que decimos en la disposición permanente, porque una vez que esto se ponga en práctica y sean 21 los ediles rentados, evidentemente ese número no bajará más. Por consiguiente, estoy a favor de la argumentación esgrimida por el señor senador en cuanto a que deberíamos establecer en la propia disposición transitoria un piso de 15 integrantes en aquellos departamentos más pequeños. Al respecto, considero que podríamos efectuar un nuevo listado con un grupo de tres o cuatro departamentos pequeños que contarían con un piso de 15 miembros en sus Juntas Departamentales, luego establecer otro intermedio de hasta 21 integrantes y, por útlimo, nuclear aquellos que contarían con 21 ediles. A mi juicio, de este modo cubriríamos la franja que deja la disposición permanente y que, en todo caso, sea el legislador quien deba reexaminar todo este tema.

Reitero, si establecemos a través de la disposición transitoria un número de 21 miembros, evidentemente, nunca será rebajado, porque ello acarrea costos políticos muy grandes y cambios muy importantes en

la vida del país.

En consecuencia, me avendría a elaborar una nueva lista para ser incluida en la disposición transitoria en la que por un lado se exprese que los tres o cuatro departamentos más chicos del país cuenten con 15 ediles en sus respectivas Juntas Departamentales y luego se incluirían los demás que pasarían a tener 21 integrantes. De esa manera, quedaría claro que las próximas Juntas tendrían un mínimo de 15 miembros y un máximo de 31 para la de Montevideo.

SEÑOR ASTORI.- Naturalmente, comprendemos las finalidades que inspiran este pedido de reconsideración y la propuesta que ha formulado el señor senador Millor que, a su vez, se podría practicar en base --según él mismo manifestó-- a diferentes criterios.

Personalmente, tengo la sensación de que cualquiera sea la posición elegida, como por ejemplo la de apostar directamente a lo que el señor senador Korzeniak llamaba "población cívicamente activa" --nuevo concepto que quedará para la posteridad luego de estas discusiones sobre el proyecto de Reforma Constitucional-- o al establecimiento de franjas que es lo que se ha denominado aquí como una suerte de ranking de departamentos en los que algunos tendrían que haber tantos ediles mientras que en otros el número sería distinto, aquí está dominando la importancia del departamento , por su población entre otras realidades. Desde mi punto de vista, se trata de un criterio peligroso para definir el número de integrantes de las Juntas Departamentales. Al respecto, recuerdo que cuando discutimos esta disposición el señor senador Ramírez había fundamentado que muchas veces el hecho de tener un departmaento llamado pobre, entre otras

cosas desde el punto de vista poblacional, no significa tener menos trabajo sino que por el contrario, puede acarrear una labor más intensa en virtud de que las dificultades propias de dicho departamento obligan a los integrantes de la Junta a multiplicar esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Evidentemente, se trata de un razonamiento muy sensato que en lo personal comparto totalmente al igual que mis compañeros.

Por lo tanto, considero que es muy problemático el hecho de vincular el número de integrantes de una Junta Departamental a criterios de ese tipo y entiendo mucho más arbitrario el establecer franjas definidas aquí, en esta Mesa, porque si bien todos tenemos buena intención corremos el riesgo de cometer errores que sólo pueden detectarse al conocer muy específicamente la realidad de un departamento.

SEÑOR MILLOR.- Personalmente, también entiendo que el razonamiento del señor senador Ramírez es sumamente correcto. Indudablemente, cuanto más pobre es un departamento mayores serán las tareas a desplegar por los ediles. No obstante, me pregunto si esos ediles que multiplican sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones dada la pobreza de su departamento serán más o menos eficientes si es que están mejor o peor remunerados. Digo esto porque por más hombres públicos que sean y más allá de la eficiencia y el tiempo que puedan dedicar a su tarea, este tema también está vinculado.

Por lo tanto el razonamiento sería el siguiente: si puedo pagar mejor, puedo tener la legítima expectativa de que las personas rindan más, porque van a poder dedicarle más tiempo a su trabajo. En cambio, si la remuneración es mala, estaré en la situación actual es decir, con Juntas Departamentales de 31 ediles honorarios y en algunos casos, podría decirse "honorarios a secas". Pienso que los emolumentos que reciben por vías laterales no son tantos, puesto que hay muchos departamentos en los cuales los ediles no reciben ningún tipo de subvención de ninguna naturaleza. Por lo expuesto, rindo homenaje porque existen muchas Juntas Departamentales donde los ediles son honorarios y, en las restantes donde reciben algún estipendio, es tan ínfimo que no soluciona el problema de fondo.

Comparto lo que señaló el señor senador Ramírez y buscando que los ediles de los departamentos pobres puedan desarrollar una labor eficiente --si es posible full time-- es que procuro mejorarles sus remuneraciones rebajando el número de integrantes.

SEÑOR ASTORI.- Aclaro que ese punto no lo había olvidado, sino que lo pensaba tratar al final de mi exposición. Por eso trataré de abordar primeramente los aspectos conceptuales y no los de costo.

Un nuevo elemento que quisiera aportar es el siguiente. Se ha hablado de un piso de 15 integrantes para una Junta Departamental y como se han puesto ejemplos de departamentos en particular como Colonia, Flores, Canelones y Artigas, quisiera señalar que mi impresión es que no debe haber ningún departamento en el país donde se pueda realizar un buen trabajo legislativo departamental con 15 miembros. Piénsese simplemente en las Comisiones que tiene que tener una Junta

Departamental y en el hecho de que funcionando con 15 integrantes y teniendo no menos de cinco, seis o siete Comisiones permanentes, probablemente éstas estén formadas por dos ediles cada una. Si bien no voy a discutir el piso de 15 ediles quería poner un ejemplo que no aluda a un departamento en particular sino a la realidad de todos.

En forma breve y sin ánimo de abrir ninguna polémica, me parece que las remuneraciones es el factor menos relevante en la discusión de este tema. No creo que haya absolutamente ninguna incidencia significativa desde el punto de vista presupuestal por el hecho de que una Junta Departamental tenga 15 o 20 ediles. Digo esto respetando el argumento señalado por el señor senador Millor, porque pienso que los factores de gastos en las llamadas "Intendencias pobres" no estarán orientados en ese sentido. Estamos hablando de cuatro o cinco ediles de diferencia y de sueldos que no pueden ser tan principescos como para desequilibrar las finanzas municipales. Sinceramente este tema hay que discutirlo en función de otros conceptos y no del de sueldos. Esa fue la razón por la cual dejé este punto para el final, es decir que no se trata de un argumento de peso para discutir el tema y definir la integración de las Juntas Departamentales.

Si bien estimo que la intención del señor senador Millor es buena, realmente trata de imaginar una incidencia significativa desde el punto de vista financiero, pero no la encuentro, porque los factores de costos en las Intendencias Municipales son de otra naturaleza y de mayor gravitación.

Culmino diciendo que sería peligroso rever este tema luego de que el mismo estuviera aprobado. Por eso lo dejaría como está y si se

estima que esa disposición transitoria no se va modificar nunca en un horizonte razonable de tiempo deberíamos convertirla en permanente, sacando la disposición transitoria. Veo que el señor Presidente niega con la cabeza, seguramente porque piensa en otras razones que, por supuesto las respeto, porque imagino cuáles son.

Reitero que, a mi juicio, lo más razonable en este caso sería mantener lo ya resuelto.

SEÑOR SANTORO.- Estimamos que la reducción del número de ediles es un elemento que siempre debe ser tenido en cuenta, en razón de nuestros conocimientos y la experiencia directa que hemos tenido sobre el manejo de las Juntas Departamentales. Pensamos que las Juntas Departamentales numerosas no han realizado un buen trabajo a nivel de todo el país. En ese sentido, recordamos --hablo de Comisiones unas veces de tipo partidario y otras legislativo en las que intervinimos-- que la reducción del número de ediles siempre fue un elemento que se manejó. En el proyecto de reforma de la Constitución de 1958 presentado por el ruralismo y el herrerismo ...

SEÑOR PRESIDENTE.- La reforma o lo que sea.

SEÑOR SANTORO.-.La primera manifestación de la reforma y lo que sea fue dicha por Haedo a pedido de Herrera en una Asamblea en el departamento de Rivera, aunque Haedo no tenía idea de lo que eso significaba, pero igual lo expresó.

En ese sentido en la reforma de 1958 se creaban las Juntas Económico-Administrativas, trayendo el aspecto histórico de la Constitución del 30 y se establecían nueve miembros. Revisando rápidamente --los señores senadores deben tener textos como el nuestro- en el año 30 el número de miembros se establecía de acuerdo con la población, no pudiendo ser menor de cinco ni superior a nueve. En 1918 la constitución se dejaba a la ley, pero la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales de 1919 establecía para las Asambleas Representativas un criterio tomando en cuenta a los habitantes y dando un cargo cada dos mil habitantes. Es decir que existían techos de 30 miembros como mínimo y 90 como máximo, por lo que puede decirse que se tenía en cuenta a la población. A propósito recíen se señalaba a los inscritos en un departamento. Luego, la Constitución del 34 también se dirigió a disminuir el número de ediles fijando 11 para Montevideo y 9 para los demás departamentos. Es decir que ahí se distribuían los cargos en forma proporcional al caudal electoral. La Constitución de 1942 llegó a 31 miembros en Montevideo y 15 en los restantes departamentos. Asimismo, sabemos que en la del 51 se fijaron en 65 integrantes para Montevideo y 31 para los otros departamentos.

Pienso que necesariamente hay que fijar un mínimo y un máximo de ediles porque, de lo contrario, sería imposible realizar la

distribución antes de las elecciones para que la gente viera sus nombres en las listas, porque debe saberse para cuántos cargos se va a concursar. Entonces, ¿de dónde podría surgir ese número? Actualmente, el mismo está dado por la disposición constitucional que, a su vez habilita a la Asamblea General para rebajar o modificar el número de integrantes mediante dos tercios de votos. De todas maneras se sabe que existe un determinado número y por lo tanto las candidaturas se realizan sobre esa base. Es decir que esa distribución se hace en forma proporcional a los votos: se toma el total de votos de un departamento, se divide por 31, se obtiene el cociente electoral y se determina cuántas veces es pagado por cada una de las listas que han concursado para la elección de ediles departamentales. Considero que el tema de vincularlo con lo relativo a los señores representantes tiene sus inconvenientes. Actualmente la asignación de bancas de los representantes se hace teniendo en cuenta que son 99. Por lo tanto, se multiplica ese número por la cifra electoral nacional y se divide por la departamental. De esta forma surge el número de bancas para cada departamento y además se establece que si algunos departamentos no tienen para pagar un banca se les asigna dos bancas como por ejemplo en Flores y Durazno.

Si vinculamos eso con las Juntas, evidentemente tendríamos que establecer caprichosamente un porcentaje, es decir que por cada banca, le corresponderá determinada cantidad de ediles, lo que se debería llevar a cabo antes de las elecciones. Una vez adjudicadas las bancas para cada departamento, se establecería que por cada una de ellas, al departamento en cuestión le corresponderá un cierto número de ediles. De esta forma, se estarían creando en los departamentos distintas Juntas con diferentes integrantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- El hecho de ser tan disímil el número de bancas de Montevideo y Canelones con respecto a los otros departamentos, crea una dificultad tremenda.

SEÑOR SANTORO.- Precisamente, eso es lo que he señalado. Aquí se debe tener en cuenta que Montevideo obtiene 48, 47 ó 46 diputados, y también el hecho de que hay que determinar cuántas bancas de ediles se les asigna, ya que si adjudicáramos, por ejemplo, a cada representante cinco bancas de ediles, estaríamos formando una Junta multitudinaria. En Montevideo, actualmente, la cantidad de ediles es menor que la de diputados por dicho departamento, por lo que tendríamos que aplicar ese criterio. A su vez, si por cada diputado por Canelones asignamos tres ediles, en total serían más de 31.

En definitiva, todos estos criterios son muy difíciles de aplicar, por lo que pensamos que nos debemos mantener en la determinación de un mínimo o en la que ya se decidió establecer, que es algo caprichosa. De cualquier modo, debemos optar por un criterio, aunque no creemos que

podamos encontrar uno que modifique lo que ya se ha realizado. Todos ellos tienen severos inconvenientes, fundamentalmente en lo que hace a cumplir debidamente con el objetivo de que las Juntas realmente sean efectivas, cosa que hasta ahora, en general, no se ha logrado.

Por todo lo expuesto, participo de la idea de la reducción del número de integrantes de las Juntas. A este respecto, señalo que no me impresiona el tema relacionado con las dificultades para viajar a la capital del departamento. Creemos que esto es relativo; en realidad, ya se han superado todos los inconvenientes de esa índole, en razón de que las Juntas disponen de buena locomoción para transportar a los ediles, cosa que se lleva a cabo en forma rauda. Además, a los señores ediles les gusta enormemente andar en vehículos de la Junta.

(Hilaridad)

Entonces, pienso que la reducción que he mencionado anteriormente no estaría de más y, reitero que no creo que exista ningún problema en lo que respecta al traslado. En definitiva, pienso que será muy difícil poder sustituir por otros los criterios que hemos adoptado, ya que las dificultades para ello son, en todo sentido, muy importantes.

SEÑOR MILLOR.- El señor senador Astori señaló que el monto de los salarios no es un argumento determinante, y lo mismo indicó el señor senador Santoro con respecto a la distancia; en realidad, ninguna de esas cuestiones lo es, pero la suma de todas ellas, sí.

Dejando de lado el ejemplo del departamento de Canelones, puedo garantizar que vivir en el departamento de Tacuarembó, en la ciudad de Paso de los Toros, y ser electo edil por ese departamento, supone

enormes dificultades de traslado, además de un gran insumo de tiempo para poder concurrir a las reuniones de Comisiones y Plenario. Realmente es algo muy engorroso porque la distancia es grande. Lo mismo sucede con un ciudadano del departamento de Maldonado, que vive en Aiguá o en Piriápolis, que debe concurrir tres o cuatro veces por semana a la capital del departamento y, además, estar en contacto permanentemente con su circunscripción; esto supone también traslados muy engorrosos. En este sentido, también puedo citar el caso de un edil de Rocha que vive en Lascano, en 18 de Julio o en San Luis.

En definitiva, debemos saber que ningún criterio es determinante, y quizas, tampoco ninguno sea digno, teniendo en cuenta la magnitud de lo que significa el hecho de ser representante popular. Se trata, pues, de criterios prácticos que, más o menos, todos conocemos, que son cotidianos y que tornan dificultosa la tarea del edil que desea desempeñar una buena labor legislativa.

SEÑOR KORZENIAK.- Teniendo en cuenta lo que han expresado los señores senadores Astori y Santoro, quiero decir que, en mi opinión, deberíamos reflexionar acerca de este punto, en el entendido de que nunca habrá un criterio perfecto --esta ausencia de perfección caracteriza, en general, al ser humano--, por lo que se debería mantener la solución que ya ha sido aprobada.

Pienso que la vinculación del número de ediles con el de diputados por cada departamento, tiene dos defectos grandes, pero no insuperables. Uno de ellos fue mencionado por el señor senador Santoro. En realidad, tendríamos que empezar por aprobar una ley que estableciera un sistema matemático totalmente distinto del de los

diputados porque --como muy bien señaló el señor senador Santoro-- la distribución de bancas en materia de representantes entre los departamentos antes de la elección comienza por dividir el número total de inscriptos --por ejemplo, dos millones-- entre una cantidad ya conocida de antemano, que es 99. Esta operación da como resultado el cociente electoral nacional, que permite observar cuántas veces está contenido en la población cívicamente activa de cada departamento. Sin embargo, aquí no tenemos una cifra base que actúe como divisor, porque recién se está por determinar cuál será el número de ediles.

En consecuencia, habría que buscar otro sistema matemático, diferente del que existe en el Uruguay, agregando una dificultad adicional.

Por otro lado, la cantidad de diputados que se eligen por departamento constituye un problema que atiende exclusivamente a la cuestión de la circunscripción electoral. El hecho de que Montevideo tenga alrededor de 50 diputados constituye un problema de circunscripción porque, en realidad, se trata de diputados nacionales y no departamentales. Esto les confiere una diferencia cualitativa con respecto a los ediles, porque no es que estos últimos sean electos en una circunscripción departamental, sino que se trata de funcionarios del Gobierno Departamental. Es algo totalmente distinto de los representantes nacionales. En el caso de éstos, el departamento opera puramente a modo de circunscripción; para ello, podrían tomarse, por ejemplo, las Secciones Judiciales. A este respecto, si no me equivoco, el doctor Jorge Batlle está proponiendo que en el futuro la circunscripción sea uninominal.

Entonces, existe una diferencia cualitativa entre el número de diputados por un departamento y la cantidad de ediles departamentales. En un caso se trata de gobernantes del departamento, mientras que en el otro son representantes nacionales elegidos en circunscripción departamental.

Por lo tanto, pienso que debemos manejarnos con mucho cuidado en lo que respecta a la cuestión del número de ediles. Ya se ha realizado una disminución que, en lo personal, no estoy totalmente seguro de que sea la correcta. De todas formas, ofrece un criterio que no es lesivo para los departamentos y tampoco lo es desde el punto de vista institucional, porque opera por la disposición transitoria --que comparto--, que probablemente tendrá carácter permanente. En mi opinión, en el otro caso, daría la impresión de que en lugar de estar proyectando una reforma de la Constitución, estuviéramos ofreciendo un empleo.

SEÑOR BATALLA.- Coincido con lo que acaba de expresar el señor senador Korzeniak. Del contacto con los compañeros ediles del interior, no surge el hecho de que estén defendiendo su participación, su cargo o edilato.

En mi opinión, debemos ser conscientes de que aquí se producirá una transformación muy importante en la administración o el gobierno de cada uno de los departamentos. No sé hasta dónde conviene impedir que participen todos los sectores políticos, con la mayor pluralidad posible, a través de la disminución del número de ediles. Si, por

ejemplo, hoy tuviéramos que votar nuevamente aquella disminución de la cantidad de ediles, no sé si lo haríamos, teniendo en cuenta los contactos directos mantenidos con los compañeros del interior.

Incluso, si prevemos un manejo diferente, con una mayor profesionalidad, en la medida en que vamos a retribuir los cargos de ediles, no sé si no sería deseable mantener la presencia plural en el máximo espectro en cada uno de los departamentos. De esa forma, mantendríamos una estructura de paz social que funcionaría mucho mejor que si retringiéramos la participación de partidos minoritarios. Quizás se piense que estamos defendiendo nuestro derecho --de todas maneras, esto es legítimo--, pero creo que en la medida en que se transforma sustancialmente el manejo y la administración del Gobierno de los departamentos, sería conveniente que para esta primera elección se mantuviera el número actual. Posteriormente y a través de la ley se vería si es posible su disminución en base a la experiencia de las Juntas Departamentales actuando con su integración vigente.

SEÑOR KORZENIAK.- Me alegra comprobar que coincidimos plenamente con el señor senador Batalla.

Por nuestra parte, habíamos admitido una disminución como la que estaba planteada en la norma transitoria, no porque consideremos que ello es perfecto, sino porque había consenso en realizar una disminución que no fuera demasiado grande. No obstante, no tenemos ningún inconveniente en que se mantenga el número actual.

Deseo, por otro lado, señalar una tercera razón que va en el mismo sentido. De alguna manera, nuestra Constitución ha recogido una idea que no es propia de los sistemas unitarios sino de los federales --esto resulta claro en la historia que hace un momento hacía el señor senador Santoro--, por la cual cada entidad territorial descentralizada --que nosotros llamamos departamentos-- tiene un principio de igualdad institucional respecto a las demás. Al respecto, podemos recordar la

integración que tuvo el Senado en 1830, donde los departamentos contribuían igualitariamente al Senado de la República, porque se consideró que la división del país se hacía en unidades políticas. Tal como ocurre en otras partes del mundo, y al margen de las diferencias que pueda haber de un departamento a otro en cuanto a población e importancia --por ejemplo, si en Flores, que es un poco la cenicienta, porque siempre se la cita en estos casos, aparece de pronto un yacimiento de oro, sus terrenos se valorizarían y pasaría a ser uno de los departamentos más ricos--, estos dentro de la arquitectura constitucional están concebidos con un sistema que tiende a lograr la máxima igualdad institucional. Esto está claro y no es por casualidad que existe casi un calco en cada uno de los departamentos en cuanto a su organización institucional. Es más; podría haberse hecho de otra manera si se entendiera que la división en departamentos obedece --como ocurre en otros países-- a que existen etnias distintas --como, por ejemplo, en Suiza-- o zonas de desarrollos desiguales. La diferencia entre las distintas regiones se ha dado, incluso, por razones muy modernas. En el caso de Maldonado esto obedece a un turismo que se ha desarrollado durante los últimos veinticinco años. Recuerdo que en otras épocas Rocha, San Carlos y Maldonado tenían prácticamente la misma importancia.

En consecuencia, se han generado algunas diferenciaciones que son atendibles. No obstante, institucionalmente y en la teoría estamos frente a entidades políticas que tienden a ser igualitarias.

Por lo tanto, en principio pensamos que hay que destruir esa imagen de que como los ediles van a ser rentados tenemos que evidenciar que estamos ahorrando y por ello deben ser menos. Reitero que esto es de

muy mala imagen. Asimismo, creo que lo ideal sería que por el momento se mantuviera el mismo número de ediles en todas las Juntas y al mismo tiempo --tal como ha ocurrido en algunas votaciones anteriores-- aceptaríamos algún tipo de diferenciación de poca importancia.

SEÑOR MILLOR.- Lamento que se estén extendiendo nuestras intervenciones, porque no deseamos --tampoco ésta es la intención de los demás señores senadores-- tergiversar la esencia de nuestro pensamiento.

Reitero que si hablo de disminuir el número es porque deseo tener ediles bien remunerados.

En cuanto a que cada departamento es un calco institucional, debo decirle al señor senador Korzeniak que en lo único que esto se da es en las autoridades electas y en la forma en que éstas se eligen. No creo que haya dos Intendencias que tengan el número de Direcciones; son totalmente diferentes y no tiene nada que ver un departamento con otro y ésta es una realidad que todos conocemos. Si analizamos el departamento de Maldonado nos encontramos con un nomenclator no sólo en materia de Direcciones sino también de remuneraciones --no creo en los cargos públicos mal remunerados-- que no tiene nada que ver con el del departamento vecino, como Rocha, que tiene características similares, porque es un departamento costero y un polo de desarrollo turístico. Para hacer esta comparación no necesité entonces salir de Maldonado que está en el Este e ir hasta un departamento mediterráneo o del litoral, sino que cité el caso de uno que es muy similar. No dudo que dentro de veinte o treinta años Rocha --no sé si para bien o para mal-- alcance el esplendor urbanístico que hoy tienen algunas zonas de Maldonado.

En consecuencia, repito, no tienen nada que ver un departamento con otro. Esto obedece a la realidad de que estamos en un país muy pequeño que por una división muy arbitraria que tenemos en circunscripciones departamentales, ostenta diferencias que son tremendas. A su vez, el Cuerpo político e institucional se ha venido adaptando a esas desigualdades.

Con esta propuesta intentamos únicamente ser coherentes con una prédica que hemos venido sosteniendo prácticamente desde que fuimos electos como Diputados porque, si mal no recuerdo, en la segunda intervención que tuvimos en la Cámara de Representantes durante la media hora previa manifestamos nuestros deseos de que los ediles fueran remunerados. Si bien hicimos esta propuesta en un momento en que fue mal recibida, actuamos de esa forma porque partíamos de la base de que iba a haber ediles muy bien remunerados, porque la rebaja en su número iba a ser sustancial.

Por otro lado, a través de su intervención, el señor senador Santoro ha dejado entrever que nuestra propuesta no es tan descabellada, ya que ha citado precedentes constitucionales de este siglo en los cuales las Juntas tenían una integración de cinco, siete o nueve miembros. Mi propuesta no llegaba tan lejos.

SEÑOR ASTORI.- Era otro país.

SEÑOR MILLOR.- Estoy de acuerdo pero, de todas formas, creo que lo que motiva al señor edil es lo mismo que a nosotros, es decir, el servicio público. No creo que ninguno de los integrantes de este Cuerpo lo haga en función de las remuneraciones que recibe porque, en realidad, somos el Parlamento peor pago del mundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- No tanto; en Ecuador la situación es peor.

SEÑOR MILLOR.- De todas formas, nadie puede negar que el carácter honorario del cargo de edil va a contramano de lo que es el mundo moderno e , incluso, de las tareas que debe cumplir. Lo ideal sería no sólo tener ediles bien remunerados, sino ediles muy bien remunerados. Y por más que no sea el motivo económico lo que mueva a un ciudadano a dejar su familiar para abocarse a la tarea del servicio público, es evidente que una buena remuneración va a ayudar a que cumpla con eficiencia esa tarea. De otra forma, seguiremos teniendo ediles mal remunerados que tratarán de cumplir como puedan con su función y buscarán otro trabajo para poder obtener su sustento. Precisamente, esto era lo que tratábamos de evitar con aquella idea legendaria de remunerar a los ediles.

No deseo demorar más el trabajo de la Comisión, pero reconozco que la rebaja en el número de ediles es muy importante porque en diecisiete Juntas se llevará el número a veintiún ediles. De todos modos, tengo la certeza de que esta disposición transitoria se convertirá en permanente, porque nadie va a aceptar con diecisiete Juntas ya electas rebajar el número de ediles, salvo que la iniciativa surja --este es un caso muy hipotético-- de un planteamiento del seno de la propia Junta Departamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguidamente corresponde pasar a votar. Quienes lo hagan por la afirmativa votan por el mantenimiento del texto que ya aprobó la Comisión y quienes hagan lo contrario, votan por el criterio del señor senador Millor y luego habría que articular la nueva disposición.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

10 en 13. Afirmativa.

SEÑOR RAMIREZ.- Como antecedente para la reflexión de los miembros de la Comisión frente a la cuestión planteada por el señor senador Blanco antes de pasar a considerar el tema de la integración de las Juntas Departamentales a propósito de los requisitos en lo que tiene que ver con las leyes interpretativas, sugiero --lo planteo, simplemente, como propuesta para el análisis posterior-- el siguiente texto: "Las leyes que se dicten con carácter interpretativo de otras leyes" --no nos estamos refiriendo a la interpretación de la Constitución puesto que, va de suyo, que es, por mayoría simple-- "requerirán para su sanción las mismas condiciones establecidas en la presente Constitución para la proposición y aprobación de las leyes interpretadas". Si se trata de interpretación auténtica --esto es, que la interpretación la realiza el propio autor de la norma interpretada-- y, por lo tanto, tiene alcance de ley interpretativa desde la fecha de la sanción de la ley interpretada, parece lógico que el autor sea el mismo y que las condiciones sean las mismas que las de la ley interpretada.

Repito que dejo la propuesta planteada para la reflexión en torno a la inquietud manifestada por el señor senador Blanco.

SEÑOR KORZENIAK.- Pregunto al señor senador Ramírez si esta es una reflexión que implica una propuesta de incorporar una norma de esta índole en la Constitución.

SEÑOR RAMIREZ.- Así es, señor senador.

Se recordará que el señor senador Blanco hizo conocer su inquietud para que se reflexionara acerca de este tema y, también, a los efectos de que eventualmente se incorporara en otra discusión posterior una norma que atendiera, justamente, al problema que se plantea

habitualmente con las leyes interpretativas, en las que se suelen sortear requisitos como los previstos en los artículos 88 y 133 de la Constitución de la República.

SEÑOR BLANCO.- Deseo expresar mi completo acuerdo con la fórmula propuesta por el señor senador Ramírez.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si hay acuerdo, la podríamos votar ahora.

SEÑOR KORZENIAK.- Habida cuenta de que la Presidencia acaba de sugerir que pasemos a votar, y dado que la idea es, digamos, reflexionar un poco más sobre el punto, quiero señalar lo siguiente.

Es cierto que en muchas ocasiones se ha discutido qué mayoría se necesita para interpretar una ley mediante otra, cuando la interpretada es una ley que requirió una mayoría especial. Pero en tren de querer solucionar en la Constitución estos temas doctrinarios, creo que podríamos aprovechar para redactar un artículo que resuelva esos dos o tres puntos que, pintorescamente, desde hace cincuenta años, en la época de don Francisco Del Campo, se vienen discutiendo. Me refiero a qué quiere decir "promulgación", cómo funciona el término de los diez días para que se reputen conocidas las leyes, etcétera.

Lo que no veo muy claro es cómo solucionar un problema, que se encuentra en un nivel puramente legal, de una ley que interpreta a otra, si no aprovechamos a buscar una norma de las llamadas técnicas en la Constitución, por la que se resuelva éste y un par más de temas clásicos.

SEÑOR RAMIREZ.- Creo que si queremos solucionar ese problema, esta norma debería ser incorporada en la Constitución porque, de lo contrario, si lo hacemos en un texto legal correríamos el riesgo de que fuera derogada tácitamente por cualquier otro que establezca una ley

interpretativa y pretenda tener distinto alcance. Es por esta razón que pensamos que ésta, en particular, debería tener rango constitucional.

Algunos otros, como los mencionadas a vía de ejemplo en cuanto a qué quiere decir promulgación y sanción, podrían ser solucionados a través de la ley y no necesariamente de la Constitución.

SEÑOR BLANCO.- Lo que ocurre es lo siguiente.

El planteo de este tema surgió no por la necesidad o la aspiración a solucionar un problema técnico en la Constitución, sino como consecuencia del trabajo que llevó adelante en la mañana de hoy esta Comisión, que abordó el área presupuestal con el propósito de cerrar el camino a esa distorsión que en la práctica ocurre --y de la que hay que reconocer que, de una forma u otra, todos participamos-- y que terminan por desnaturalizar o, sencillamente, no cumplir las normas que establecen casos en que se requiere iniciativa del Poder Ejecutivo. Como el señor senador Ramírez sabe --porque participó en la discusión e hizo interesantes aportes a la misma-- hubo un acuerdo generalizado en el propósito buscado y en las soluciones encontradas en la mañana de hoy; pero también hubo un sentimiento generalizado en cuanto a que, si bien se habían perfeccionado los textos, no se habían terminado de cerrar todos los caminos por los que podía deslizarse una transgresión indirecta y disimulada a esas normas. A este respecto, manejé el ejemplo de las leyes interpretativas o declarativas que, bajo esa denominación, hacían que se deslizara --pudiendo ser así porque el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución lo permite-- una forma indirecta de violar la disposición constitucional.

En síntesis, ese fue el planteo que hice a los efectos de una reflexión. Posteriormente, y recogiéndolo, el señor senador Ramírez

ideó la fórmula a la que dio lectura y respecto a la cual acabo de manifestar mi total concordancia. Inicialmente, quien habla había pensado en una alternativa que estableciera un requisito de una mayoría especial para aquellas leyes interpretativas que versaran sobre materias en las que se requería la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Entonces, en una conversación informal que mantuvimos, el señor senador Ramírez observó que no se guardaba una cierta equivalencia o simetría en el proceso de proposición, discusión, sanción y promulgación de la ley, por lo que, de pronto, se tendría que optar por el camino de la ley interpretativa en virtud de que ésta pudiera contar con una mayoría probablemente mayor que la de la ley interpretada.

Así, a partir de esta reflexión, el señor senador Ramírez articuló la fórmula que acabamos de escuchar y con la que, repito, concuerdo. Es esta la razón por la que no se abordan otros temas doctrinarios que aparecen en la Constitución.

SEÑOR SANTORO.- Comienzo pidiendo disculpas por no haber estado presente hoy de mañana en la sesión que celebró la Comisión.

Pienso que lo que ya figura en la Constitución es una norma que refiere a su interpretación, y que es una tarea que compete a la Asamblea General. Estamos hablando del numeral 20 del artículo 85, que señala: "Interpretar la Constitución sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261."

Las llamadas leyes interpretativas pudieron haber tenido su origen en los parlamentarios, quienes vieron la necesidad de sortear algunos inconvenientes. Pero, en forma general, todas las leyes son

interpretativas, puesto que por ley se interpreta y regula una situación.

Entonces, no llego a entender de qué modo la intención de establecer el mismo porcentaje de votos para que no se vulnere o, en forma equívoca, se proceda a decir algo que la ley supuestamente interpretada señala en forma distinta, se puede trasladar a nuestra legislación. ¿Por qué en una disposición hay que decir que es interpretativa, si se puede hacer lo mismo sin expresarlo? Consulto esto --y digamos que pido auxilio-- porque repito que no alcanzo a comprenderlo.

SEÑOR RAMIREZ.- Más allá de que desde el punto de vista legal puede llegarse a considerar que todas las leyes interpretan una situación anterior, creo que se puede hacer alguna distinción en este sentido. Normalmente, es posible hacer el distingo entre leyes innovadoras --o sea, leyes que crean, a propósito de determinadas situaciones de hecho, sanciones y consecuencias jurídicas nuevas-- y otras que lo único que hacen es declarar, con carácter auténtico, qué quiso decir el legislador en oportunidad de dictar y sancionar tal disposición.

El mecanismo que con cierta frecuencia se emplea para evadir requisitos de las leyes innovadoras es el de vestirlas con el ropaje de la ley interpretativa, ya sea para darles carácter retroactivo --igualmente la ley puede darle dicho carácter, pero hay algunos casos en los cuales la Constitución lo prohíbe-- o para evadir los requisitos de proposición y sanción. Entonces, lo que simplemente atiende esta propuesta es clarificar qué debe hacerse cuando se trata de interpretar una norma anterior y darle el alcance que el legislador entiende que es correcto, a los efectos de auxiliar al intérprete, básicamente al magistrado. Por ejemplo, una ley que interprete el artículo 20 de la Ley Nº 12.100, debe tener los mismos requisitos que tuvo para su proposición y sanción esa misma norma. Esta era una disposición de arrendamiento rural y no tenía requisitos especiales, pero si se tratara de una ley que sí los tuviera, estos deberían ser contemplados.

Mi intención no era que en la tarde de hoy se tratara este tema, porque es muy complejo; por el contrario, hice referencia a él como vía de adelanto a los efectos de que sirviera de reflexión a los señores

senadores.

SEÑOR SANTORO.- Creo que comprendemos la intención y el objetivo de este mecanismo, que consiste en evitar que a una ley, mediante otra interpretativa, se le haga decir algo distinto a lo que originariamente quiso expresar. A mi juicio, las leyes típicamente interpretativas, que cuentan con características de ese tipo, son las de Rendiciones de Cuentas. Ese es uno de los dramas de los legisladores que trabajan en esa materia, ya que permanentemente se hace referencia, por ejemplo, al artículo de la ley tal, modificado por determinada disposición que, a su vez, ha sido modificada por cierta ley; al final, se termina en un galimatías infernal, en función de que hasta el momento no se ha podido superar esa situación, a pesar de que han desfilado por el Parlamento un gran número de personas inteligentes.

Hasta el presente, no hemos alcanzado la posibilidad de que se modificara ese tipo de redacción. Recordamos que en una de las Rendiciones de Cuentas de este período, le pedimos a la Secretaría de la Comisión respectiva, que nos ayudara con la conformación de un repartido donde todas las normas citadas estuvieran relacionadas con las llamadas "correspondientes". En el último repartido que manejamos la situación fue peor porque las normas estaban relacionadas con el anterior. Entonces, esto demuestra que la ley típicamente interpretativa es la de Rendición de Cuentas y, evidentemente, en esa circunstancia, los quórum no se pueden evitar.

Por otro lado, comprendo la intención --y puedo acompañarla-- que se persigue en el otro caso, pero creo que todas las normas son interpretativas y es muy probable que existan fórmulas de escape.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia sugiere a los señores senadores que

esta discusión sea postergada para otro día y tratemos un tema concreto.

SEÑOR ZUMARAN.- Simplemente, deseo expresar que me rechina --éste es un término de Echegoyen-- en cierta forma, el hecho de admitir la categoría de ley interpretativa en la Constitución. Entonces, me gustaría pensar un poco más sobre este punto. Entiendo que esto se podría llevar a cabo, ya que no hay ningún argumento contrario pero me parece que se trata de un tema de extraordinaria fineza jurídica, para decirlo de alguna manera. Por ello, creo que este aspecto merece un estudio más detenido que, a mi juicio, escapa a los cometidos que nos hemos señalado en la Comisión. Si no me equivoco, el problema que se pretende resolver no es de naturaleza jurídica sino política. Normalmente, cuando se sancionan estas llamadas leyes interpretativas, lo que hay es un hecho político: se sanciona una ley; hay una mayoría parlamentaria que quiere que se aplique de una determinada manera y existe un Poder Ejecutivo que entiende que lo debe hacer de otra forma. En este caso, estamos frente a dos Poderes que tienen distintas soluciones con respecto a cómo debe ejecutarse una misma ley. Más que darle rango constitucional, mediante un limitado estudio y análisis, a la categoría de ley interpretativa, creo que deberíamos --y éste es uno de los propósitos que ha tenido este proyecto de reforma-- dotar a los próximos Gobiernos de respaldo parlamentario. Si nos ubicamos en un escenario político de Gobierno que cuente con respaldo parlamentario, observamos que no van a existir leyes interpretativas con el sentido que actualmente tienen, que surgen cuando hay una mayoría parlamentaria que piensa "a" y un Poder Ejecutivo que piensa "b", por lo que se ha debido optar por la solución de interpretar la ley para que el Poder

Legislativo señale de qué modo debe actuar el Poder Ejecutivo.

Me parece que lo que debemos buscar, por éste y por muchos otros motivos más importantes que el de las leyes interpretativas, es que los próximos Gobiernos del país cuenten con respaldo parlamentario. Entonces, pienso que el problema es ese y no el de la categoría jurídica de leyes interpretativas.

SEÑOR BLANCO.- Aunque no discrepo con el aspecto que señala el señor senador Zumarán en el sentido de darle reflexión al tema, que creo que es justificado, ni tampoco contradigo la preocupación que le suscita el hecho de que en la Constitución disciplinemos la categoría de leyes interpretativas, deseo referirme solamente a un punto de las consideraciones que él formulaba sobre la situación de hecho que suele plantearse a propósito de las llamadas leyes interpretativas y que consiste en que, por un lado, una mayoría parlamentaria sostiene que determinada fórmula legal es interpretativa de una norma anterior y, por otro, el Poder Ejecutivo y algunos parlamentarios, entienden que no lo es. Entonces, es en ese caso que me parece ingeniosa la fórmula que plantea el señor senador Ramírez, porque ante esa situación en la que hay un trasfondo indudablemente político, la solución pasa por saber qué materia estamos tratando. En esta situación, se trata de una materia en la cual hay iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, por lo que correspondería que esa interpretación tuviera la misma iniciativa, pienso que sería correcto zanjar el problema de esa manera. Si existe una solución del tipo de la que señala el señor senador Zumarán en el sentido de configurar el Gobierno con una mayoría permanente, obviamente, en los hechos, esa dificultad desaparecería. Pero, precisamente, muchas veces las herramientas jurídicas de la Constitución están previstas para los casos en los que no se da esa situación de estabilidad política, que lamentablemente son frecuentes.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: creo que esta discusión es muy esclarecedora e interesante, sobre todo para quienes no poseemos suficiente conocimiento jurídico, pero propongo que ya que se trata de asuntos para la reflexión los dejemos para la semana próxima y pasemos a estudiar materias más concretas. Específicamente, me refiero a los artículos del proyecto que debemos abordar, sobre los que informalmente habíamos intercambiado ideas. Una posibilidad sería comenzar por el artículo 6º, que tiene que ver con los tratados internacionales. Por lo tanto, mi moción es que dejemos esta discusión en suspenso hasta la semana que viene y pasemos a considerar el articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción del señor senador Astori en el sentido de pasar a considerar el artículo 6º.

(Se vota:)

10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 6º.

(Se lee:)

"Artículo 6°.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.

La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, así como propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Los tratados que consagren dicha integración, aprobados con sujeción al artículo 85 inciso 7°, son parte del Derecho nacional y hacen nacer, directamente, derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones sean directamente aplicables.

Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando sean obligatorios para todas las personas, en virtud de su contenido.

No se aplicarán las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

La razón de la i n c l u s i ó n de esta disposición, que fue aceptada por el Grupo de los Cinco, está claramente explicada en la exposición de motivos. De todas maneras, la Presidencia quiere decir que tuvo esta inquietud --que fue apoyada por el doctor Jorge Batlle-- en virtud de sucesivos planteos que hicieron distinguidos juristas y profesores de la Facultad de Derecho. En una ocasión el doctor Ramón Valdés Costa nos hizo llegar unas anotaciones en el año 1990, con motivo de una primera iniciativa de reformar la Constitución. Posteriormente el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, cuando nos visitó para deliberar sobre la nominación de un candidato para integrar la Corte Internacional de Justicia, respecto de la cual el grupo uruguayo --así llamado porque todos los países cuentan con un grupo que tiene la facultad de proponer candidatos para la Corte y que nosotros tenemos el honor de integrar desde que el doctor Sanguinetti, por iniciativa del entonces Canciller Enrique Iglesias, nos propuso para hacerlo-- debía adoptar una decisión, consultado sobre este punto nos expresó que nuestra Constitución siempre tuvo un vacío en esta materia, lo que resultaba muy grave cuando el país entraba en un proceso de integración regional. Al respecto nos explicó que diversos países europeos se han adaptado a la nueva realidad surgida del Mercado Común Europeo, modificando sus Constituciones en esta materia. Esas ideas las desarrolló en una conferencia que dictó hace poco tiempo con motivo de la realización de un encuentro de Cortes Supremas del Cono Sur, que se desarrolló en nuestra capital y cuyo texto está en el repartido que hice llegar a los señores miembros de la Comisión.

Con posterioridad, nuestro Embajador en París, el doctor Héctor Gros Espiell, conocido profesor de Derecho Constitucional e

internacionalista de nota, solicitó que le hiciéramos llegar el texto del proyecto, lo que hicimos por "fax" en momentos en que el Presidente de la República se encontraba con él en dicha ciudad, de paso hacia China. Luego nos hizo llegar un comentario, a cuenta de otros que promete hacer sobre todo el texto del proyecto, precisamente sobre este tema que le interesa mucho. En este documento, que también hice llegar a los señores senadores, se manifiesta entusiasta partidario de esta disposición, sin perjuicio de sugerir algunas modificaciones de redacción que en lo personal considero muy razonables.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: voy a hacer algunos comentarios lo más rápidamente posible.

En un sentido global, la perspectiva de las modificaciones concuerda con nuestra propensión --que tenemos muy marcada-- a insertarnos dentro de lo que en los estudios de Derecho Internacional se considera ir hacia el monismo. Yo participo de ello, y creo que la civilización avanza hacia la búsqueda, como decía Kelsen --aclaro que no soy kelseniano--, de un orden jurídico universal, lo que considero bueno. De alguna manera, globalmente el artículo se inserta en eso. Por ejemplo, me ha resultado altamente satisfactorio el hecho de que la Constitución nicaragüense establezca que los tratados internacionales ratificados por este país en materia de Derecho Internacional tengan rango constitucional.

Sin embargo, haría algún comentario puntual por el que alguno de esos incisos no me ha parecido oportuno. La fórmula del inciso segundo fue criticada en Uruguay, pero nosotros consideramos que es correcta. Este dice que "La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos". En general, los

internacionalistas uruguayos han dicho que esta pretensión de buscar la integración de los Estados en lugar de con los Estados --una especie de mandato no sólo de integrarse, sino de buscar que todos lo hagan-- era un error gramatical, pero no estoy seguro de que eso haya sido así. Además, me parece saludable esa fórmula. El deber del Uruguay es no sólo buscar su integración con los demás países latinoamericanos, sino intentar que los otros Estados también participen ella. Por lo tanto, me parece bueno mantener esa disposición.

Creo que el inciso tercero es correcto, ya que busca dar al Derecho Internacional esa proyección sobre la que, en las tradiciones de la soberanía entendida al estilo del siglo pasado, los países tenían una gran reserva. Entiendo que está bien y que no se produce ninguna violación de la soberanía por el hecho de incluir esta norma.

El inciso cuarto soluciona un problema que a veces se ha discutido, en algunos Estados, en el Derecho Internacional: si las resoluciones de órganos creados por Tratados Marco también crean obligaciones para los Estados. Algunos han diversificado las obligaciones según provengan de un Tratado o de resoluciones de órganos creados por un Tratado. Pienso que esta solución es correcta y quizás sería buena la precaución de decir "las resoluciones de los órganos creados por dichos Tratados, de conformidad con sus normas...", porque, a veces, coyunturas especiales del Derecho Internacional hacen que un órgano pueda dictar resoluciones, incluso, al margen de sus competencias, por la influencia muy fuerte de algún país o grupo de países.

SEÑOR PRESIDENTE.- Leyendo detenidamente el comentario del doctor Gros Espiell, advierto que hace una observación a esta disposición que va encaminada en el mismo sentido que la del señor senador Korzeniak. Al

respecto, hizo un agregado que dice lo siguiente: "Las resoluciones de los órganos creados por dichos Tratados que no sean violatorias de los mismos ni de la Constitución Nacional"...

SEÑOR KORZENIAK.- Estoy de acuerdo con esa fórmula.

Finalmente, vamos a manifestar una reserva sobre el último inciso.

Si el último inciso se interpretara absolutamente al pie de la letra y en una especie de campana de cristal, alejada de lo que es la vida real del país, tomándolo como un tema puramente académico, se puede concluir que el mismo no agrega nada. Es irrelevante decir que son legítimas las leyes que sean incompatibles con los tratados y con las resoluciones de esos órganos. Es evidente que las mismas no serían aplicables, pues si se trata de leyes anteriores, el tratado las modificó; mientras que si son posteriores, debemos recordar que en virtud de una ley interna no se puede modificar un tratado, pues éste tiene rango de ley en el Uruguay, pero también implica una obligación internacional.

De modo que --reitero-- el último inciso, interpretado en una campana de cristal, resulta una norma irrelevante.

Sin embargo, el problema que se plantea es el siguiente.
En nuestro país, hace pocos meses --y aun actualmente-- se comenzó a discutir --y me voy a referir a un debate concreto que tuvo lugar en el Senado-- que sucedería sí, por ejemplo, las normas del MERCOSUR derogaran los monopolios legales que existen en el Uruguay. Obviamente, este no es el momento de derimir esa polémica. En el Senado, se han sostenido dos posiciones, al igual que la han sustentando los propios técnicos del MERCOSUR, así como también en un Seminario efectuado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando la titularidad de dicha Cartera era ejercida por el doctor Gros Espiell. Las mismas, fueron sostenidas por juristas que nada tienen que ver con posiciones ideológicas o, mejor dicho, que pertenecen a todo el espectro de las

ideologías y de las líneas económicas.

Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico es un tema discutible y, tal como está redactado, se trata de un inciso que va a incidir en esa discusión. Es más: toda la gente que lo lea y no tenga demasiado conocimiento del tema, va a interpretar que esta disposición apunta a que en el Uruguay se entienda que los monopolios quedan derogados con el MERCOSUR, sin necesidad de que ello tenga lugar a través de una ley expresa.

En esas condiciones, preferiríamos que se eliminara el último inciso ya sea porque puede ser utilizado en ese sentido, o porque es obvio.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia se felicita de ver que el señor senador Korzeniak, con sus sólidos conocimientos en esta materia --que todos le reconocemos-- está de acuerdo con la disposición, más allá de que, por una razón práctica, objete el inciso final, cuyo sentido teórico jurídico comparte.

Sin embargo, pienso que lo fundamental es el otro aspecto. Si la tesis es correcta, es lógico que el tratado --que tiene fuerza de ley en lo interno-- tiene efecto derogatorio sobre las leyes anteriores que sean incompatibles, y por lo tanto no es necesario decirlo. Además, la ley posterior no puede derogar el tratado, porque éste está vigente por otra razón.

Entonces, si tenemos el temor --quizás razonable-- de que se trate de una disposición en la que se tome pie para querer forzar una interpretación de un tratado tan importante, como lo es el Tratado de Asunción en determinado sentido, no me hago ninguna violencia en

eliminar el inciso final, para que tengamos una pacífica aceptación de todas las normas.

Con respecto al inciso primero, el doctor Gros Espiell ha hecho una observación, a mi juicio, muy atinada. Precisamente, él señala: "¿Por qué la República va a proponer la cláusula de arbitraje u otros medios pacíficos sólo en los tratados? Esa tiene que ser una directiva general de la política internacional del país." Por lo tanto, con ese criterio sugiero una redacción más sencilla que diga lo siguiente: "La República propondrá que todas las diferencias que surjan entre los Estados, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos." Entonces, cuando se apruebe un tratado, naturalmente, se postula la integración de la cláusula; pero cuando no lo hay y se produce un conflicto, la directiva de política internacional es exactamente la misma.

En el inciso tercero, donde dice "Artículo 85, inciso 7º", debe decirse "numeral 7º", pues se trata de numerales que enuncian las competencias del Poder Legislativo.

Por otra parte, el doctor Gros Espiell ha hecho otra observación atinada en el sentido de que las obligaciones no son sólo para los habitantes de la República --que son personas físicas--, sino también para las personas jurídicas. De modo que habría que decir que "son parte del Derecho nacional y hacen nacer" --habría que suprimir el vocablo "directamente", porque figura dos veces en la norma-- "derechos y obligaciones para los habitantes de la República, así como para las personas jurídicas con sede en ella, cuando sus disposiciones sean directamente aplicables."

SEÑOR BOUZA.- Según la explicación del señor Presidente respecto al inciso tercero, quiero expresar lo siguiente. Se dice que los tratados --haciéndose referencia a los tratados de integración con países de latinoamérica-- aprobados con sujeción al artículo 85, numeral 7º, son parte del Derecho nacional, que hacen nacer derechos, etcétera. Si incluimos una norma con esa explicación acerca de sus efectos, me pregunto si no se está diciendo "contrario sensu" que los otros tratados internacionales que celebre la República de acuerdo con el artículo 85, numeral 7º, no tienen ese efecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que señala el señor senador, está contemplado en el artículo 85, numeral 7º. El mismo también se modifica, y dice: "Regirán, respecto de los tratados, en lo pertinente a lo dispuesto por los incisos tercero y quinto del artículo 6º"; es decir que luego la disposición se generaliza. En realidad, se trata de un principio de carácter general que no lo decimos en este caso, porque es la primera norma de la Constitución que se refiere a la integración y a los tratados con este carácter.

SEÑOR ASTORI.- Deseo solicitar que se dé lectura nuevamente a la redacción propuesta para el inciso tercero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dice así: "Los tratados que consagren dicha integración, aprobados con sujeción al artículo 85, numeral 7º, son parte del Derecho nacional y hacen nacer derechos y obligaciones para los habitantes de la República, así como para las personas jurídicas con sede en ella, cuando sus disposiciones sean directamente aplicables".

SEÑOR RAMIREZ.- De la discusión y, obviamente, del sentido del artículo 6º, surge que la intención es crear, en base a los tratados o las decisiones regulares de los órganos, un derecho de rango supra legal. En primer lugar, se deroga,en lo pertinente,el derecho vigente pero, a su vez, impide el dictado de normas legales, que sean contradictorias, por parte del Parlamento nacional. Creo que esa última parte no surge claramente del texto del artículo. Al decir que integran el Derecho nacional, lo único que afirma es que está derogando --por el principio de derogacion de oposición de una norma posterior a una anterior-- el Derecho vigente, si se opusiere. Sin embargo, no esta lece que una ley posterior no podría ir contra la decisión de un organismo de integración o, eventualmente, uno internacional que no tuviera ese carácter --de acuerdo con la redacción propuesta del artículo 85-- ni tampoco contra un tratado que ya estuviere vigente. Pienso que ese sentido sí podría desprenderse del último inciso, que los declara inaplicables sin distinción de tiempo.

De modo que, o le buscamos otro giro a la redacción para clarificar esa consecuencia o mantenemos dicho inciso.

SEÑOR ASTORI.- A la luz de lo que he entendido de la explicación brindada por el señor senador Korzeniak --aunque por lo bajo me indicaba que se trata de un problema jurídicamente complejo y polémico--, el hecho de ser un tratado --obviamente, ratificado por ley-- no determina que no pueda ser modificado por leyes posteriores que se le opongan. Me pregunto si la categoría de tratado, por involucrar a otras partes que no son nacionales --ya que de lo contrario no sería un tratado-- y al haber sido ratificado por ley, no impide, genéricamente, que leyes nacionales posteriores, en lo que se le oponga, no sean aplicables.

SEÑOR RAMIREZ.- Debo aclarar que cuanto he manifestado no significa que esté totalmente de acuerdo con el alcance de la disposición. En realidad, lo que quería expresar es, de acuerdo con la discusión, con la opinión de los autores, de los comentaristas y profesores de Derecho Internacional, que modificación al régimen constitucional vigente pretende crear normas que tengan rango superior al legal. Es decir que solamente no serían aplicables si violaran la Constitución, pero no si estuvieran en contradicción con normas legales nacionales. Son directamente aplicables, por lo que no necesitan de una ley nacional que les otorgue esta calidad; derogan automáticamente las leyes vigentes en nuestro Derecho Positivo en forma expresa o tácita --aunque normalmente en forma tácita-- y, a su vez, impiden que se dicten leyes nacionales que contradigan las establecidas en los Tratados. Hasta ahora, existe una larga discusión sobre la posibilidad de incumplir Tratados internacionales en el ámbito nacional con leyes que los contradigan y, eventualmente, el Estado asumirá la responsabilidad, como persona jurídica, frente a los respectivos Estados co-contratantes. Por supuesto, esto no otorga la inaplicabilidad automática a las leyes incompatibles con las normas surgidas del Tratado, que es lo que estaríamos consagrando en esta disposición.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: desde que se aprobó el Tratado de Asunción, el Parlamento se ha ocupado del tema en una forma muy lateral, cuando en realidad, al parecer, habría implicado una acción inmediata o, por lo menos, acompasada de su parte, con todas las gestiones tendientes a concretar dicho acuerdo. El Parlamento ha sido un espectador desde el momento de su aprobación y ya tendría que haber

recibido del Poder Ejecutivo las enmiendas necesarias de aquellas leyes que coliden con el Tratado o la derogación de las mismas. Entiendo que el rol del Poder Legislativo es muy importante en todo este tema y, sin embargo, hasta ahora ha sido desconocido.

Entonces, he estado pensando en suprimir el párrafo a que planteaba objeciones el señor senador Korzeniak o, de lo contrario, en establecer una disposición que podría ser la siguiente: "El Poder Ejecutivo propondrá al Legislativo las modificaciones o derogaciones de aquellas leyes que coliden con los referidos Tratados."

Me parece que el Parlamento no puede ser un espectador ni un rehén de las decisiones que se vayan aplicando en el MERCOSUR, por lo cual, en mi opinión, debe haber una interacción entre ambos Poderes, que acompase la marcha de las resoluciones a concretar estos Tratados.

SEÑOR ZUMARAN.- Consideramos que este es un tema de una enorme trascendencia. Intentaremos fijar nuestra posición en poco tiempo, haciendo la salvedad de que la importancia de este asunto debería obligarnos a realizar una exposición más prolongada, pero ni tenemos en este momento el material necesario en nuestro poder, ni creemos que sea bueno fatigar a la Comisión con un discurso muy detallado.

Por lo tanto, resumiremos las conclusiones alcanzadas en el estudio de este texto. Como todos sabemos, el tema que nos ocupa se ha venido planteando en los últimos tiempos a nivel parlamentario, sobre todo a raíz de la sanción del Tratado de Asunción, aunque no sólo por este motivo.

Recuerdo que en el período pasado, en más de una oportunidad, consideramos el hecho de que Uruguay forma parte de organismos internacionales, de los cuales es socio --como el Banco Mundial, el

Fondo Monetario Internacional, etcétera-- y celebra contratos con ellos que, prácticamente, constituyen acuerdos de adhesión. Quiere decir que estos organismos establecen las condiciones frente a las cuales nuestro país o cualquiera de sus socios pueden acceder a las líneas de crédito que conceden. Entonces, a nivel parlamentario se planteó si esos contratos celebrados por el Poder Ejecutivo debían requerir autorización legislativa. Asimismo, tengo memoria de que la opinión mayoritaria, por lo menos en determinado momento, fue que no era necesario, a pesar de que ya existía un texto legal que se expresaba en el mismo sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que es en la Rendición de Cuentas votada en 1987 que se incluyó esa disposición, con la cual no estoy de acuerdo, pero que tiene rango legal.

SEÑOR ZUMARAN.- En aquel momento, se discutió un tema que no es exactamente el que estamos analizando ahora, pero de características muy similares.

Por lo tanto, me parece que el principio contenido en el inciso tercero no es el mejor,porque pienso que los tratados de integración o todos, en general, forman parte del orden jurídico vigente. Estoy de acuerdo con la propuesta que hace la Presidencia y con el muy valioso informe proporcionado por el doctor Gros Espiell en el mismo sentido. Dispongo, asimismo, de un texto elaborado por el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, también coincidente y me alegra --como lo señaló la Presidencia-- que el doctor Korzeniak dé su conformidad no sólo desde el punto de vista político, sino también jurídico, teniendo en cuenta la autoridad que todos le reconocemos en este terreno.

Me parece que no es necesario aclarar que si la disposición entra

a formar parte del orden jurídico con el rango de ley, entonces deroga las anteriores y tiene aún más fuerza, puesto que no la podemos derogar por otra posterior, sino sólo por un nuevo Tratado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Fuera de sesión, consultaba al señor senador Korzeniak, a efectos de zanjar este problema y dar solución a la inquietud del señor senador Ramírez, si en lugar de mantener lo que expresaba el inciso final, agregáramos lo siguiente: "Los referidos Tratados sólo dejarán de aplicarse cuando perdieren su vigencia de acuerdo a los procedimientos previstos por el Derecho Internacional".

SEÑOR ZUMARAN.- Estoy de acuerdo.

Tengo más dificultades en admitir --y hasta diría que estoy en contra de hacerlo-- que las resoluciones de los órganos creados por estos Tratados también se apliquen sin más trámite en el país. Porque me parece que existe una diferencia sustancial. El Tratado exige una ratificación parlamentaria; también hay una voluntad nacional que lo ratifica y, por lo tanto, lo incorpora a su orden jurídico mediante una resolución a cargo del órgano legislativo. Es decir que el Poder Ejecutivo envía el Mensaje que suscribe el Tratado y, luego, debe haber una ratificación parlamentaria. Entonces, los dos Poderes del Estado que crean o modifican el orden jurídico se pronuncian sobre el contenido del Tratado. Así, no advierto que se produzca una delegación de soberanía, puesto que el Poder Ejecutivo es libre para decidir que determinada cuestión no está de acuerdo con el interés nacional y, entonces, no da su consentimiento. Por su parte, el Parlamento, aún cuando el Poder Ejecutivo no haya dado su aprobación, tiene la facultad de resolver aceptar o rechazar el Tratado. Y si la mayoría parlamentaria lo ratifica, hay una decisión del órgano legislativo

incorporando estas normas a nuestro Derecho Positivo, lo que da la posibilidad de estudiarlas con mayor profundidad. Más tarde, los legisladores trabajaremos bien, regular, o mal; pero la posibilidad existió.

El país pudo no haber entrado en el MERCOSUR, pero de todas maneras los artículos del Tratado de Asunción fueron analizados uno por uno por el Poder Ejecutivo y el Parlamento. En realidad, se siguió el mismo procedimiento que con las leyes.

Me parece que el hecho de dar la misma vigencia a las decisienes que adopten los organismos creados por estos tratados internacionales, sin ninguna convalidación en el orden jurídico interno, sin que ningún órgano nacional las haga suyas, resulta una delegación de soberanía. Admito que para algunos este criterio pueda estar pasado de moda, pero es el que hemos manejado y que nos ha llevado a tener una vida independiente. Por ello, considero que tenemos que ser muy cuidadosos en esta materia.

Entiendo que esta disposición es extraordinariamente positiva, por cuanto aclara algo que la doctrina prácticamente unánime del país estaba consagrando. Me refiero a que un tratado legalmente ratificado por el Uruguay forma parte de nuestro Derecho positivo. Me parece muy adecuado que la Constitución así lo establezca. Sin embargo, el último inciso de este artículo me plantea algunas dudas. Reconozco que las sugerencias del doctor Gros Espiell son las mejores, ya que se trata de resoluciones de órganos que se dictan de conformidad a las normas del tratado, etcétera. De todas maneras, tendría que haber algún Poder del Estado que las analizara y las convalidara.

No estoy completamente seguro de que basta con una resolución de uno de estos organismos internacionales para que esa disposición pase a ser aplicada sin más. En todo caso, la experiencia europea --cuyos detalles no conozco porque no soy un experto en la materia-- nos

permite tener algún conocimiento práctico al respecto. En ese sentido, bastan los acontecimientos de los últimos años para saber que los tratados de integración, en algunos países de la Comunidad Europea, no sólo deben ser ratificados por el Parlamento, sino por el voto popular mediante un plebiscito. Por ejemplo, la modificación al Tratado de Roma --el Tratado de Maastritch-- fue objeto de plebiscito en muchos países del viejo continente. Por otra parte, no sé si las resoluciones de Bruselas, de los organismos creados por la Comunidad --que tiene una estructura jurídica más aceitada--, se aplican sin más como Derecho vigente en cada país comunitario o, por el contrario, requieren algún procedimiento en virtud del cual el Estado las ratifica.

Permanentemente estamos leyendo artículos sobre estos temas. Por ejemplo, si Francia no daba su acuerdo, no se podía realizar la Ronda Uruguay del GATT.

Entonces, por lo menos debe requerirse que el delegado o el Gobierno uruguayos den su voto favorable. Sin embargo, insisto en que tenemos que exigir algún elemento más para que estas resoluciones de los organismos internacionales pasen a ser de inmediato derecho vigente en el país.

En resumen, comparto lo dispuesto en la materia, pero sólo hasta lo relativo a los tratados. Me parece que se trata de un progreso importante. En cambio, tengo mis dudas en lo que respecta a las resoluciones de los organismos. Cité como antecedente el caso de los organismos de los que el Uruguay forma parte, porque en ese sentido se suscitó una discusión muy trascendente. No se trata ya de organismos para la integración, pero sí de instituciones internacionales del máximo prestigio, y se discutió si el Poder Ejecutivo podía firmar

contratos sin ninguna venia del Poder Legislativo. Eso se resolvió favorablemente, pero todos recordamos que surgieron muchas dudas en la materia.

SEÑOR RAMIREZ.- Cuando hicimos nuestra intervención anterior a propósito de la interpretación del texto, dejamos expresa constancia de que no nos pronunciábamos sobre la bondad sustantiva de la modificación. Simplemente estábamos haciendo un aporte formal, a los efectos de complementar la recta interpretación, en el sentido de que las disposiciones que surgieran de los tratados o de los órganos, dictadas regularmente de acuerdo con los tratados, tenían vigencia no sólo para derogar la ley sino que, además, hacían imposible el dictado de normas posteriores que las contradijeran. Asimismo, si estaban previstas para ser aplicadas directamente a los habitantes o a las personas jurídicas del país, debían tener esa vigencia y aplicación inmediatas.

Pasando ahora a la parte sustantiva del texto, debo señalar que tengo serias dudas en cuanto a que debamos consagrar un principio tan radical de sometimiento a las disposiciones de los tratados y a las resoluciones de los organismos internacionales. El principio general de que las leyes pueden ser derogadas por otras normas es democrático y racional. Cuando el legislador dicta una nueva ley, supone que el derecho anterior no es justo y que esa norma va a solucionar la situación. Aunque en alguna oportunidad el legislador dictó, a principios de siglo, alguna ley estableciendo que no podía ser derogada, con pretensión de vigencia permanente, de inmutabilidad, va de suyo que las normas pueden ser derogadas por otras, por más que la primera exprese que es inmodificable. Además, no sería justo que la

generación presente vinculara a las futuras mediante los dictados de su criterio de equidad y justicia, que son los que deben estar detrás de tod. norm 'urídica.

Tengo m serias reservas en cuanto a la sanción de un artículo 6º tal cual está proyectado, que impida y ate de manos al Gobierno nacional --abarcando al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo-- en cuanto al cumplimiento directo de las normas que surgen de los tratados y de las decisiones de los organismos internacionales, sin posibilidad de incumplirlas. Si está en el texto constitucional, la única solución que tenemos es la de realizar una reforma de la Carta para incumplir esas normas.

Cabe señalar que pueden ocurrir episodios extraordinarios que lleven a nuestro país a asumir la decisión --aún con su responsabilidad en materia de derecho internacional, frente a los Estados contratantes-- de no cumplir determinadas normas establecidas en los tratados, impidiendo su aplicación directa e inmediata en el territorio nacional para los habitantes y las personas jurídicas. Advierto que no he efectuado un estudio profundo del tema, pero como este aspecto me preocupa, voy a sugerir una válvula de escape. Tengo, además, alguna reserva sobre el texto propuesto por el señor Presidente en sus consideraciones con el señor senador Korzeniak, a propósito de la sustitución del último inciso, que hablaría solamente de los tratados y no de las resoluciones de los órganos. Pero si se mantuviera el texto propuesto, que establece "No se aplicarán las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos", habría que agregar la expresión "sean anteriores o posteriores". A continuación, incluiría lo siguiente: "No obstante, por mayoría de dos

tercios de componentes de cada Cámara, podrán dictarse leyes que contradigan unas y otras." Con esta disposición pretendo prever que el Uruguay cuente, en determinadas coyunturas internacionales, con la posibilidad de decidir la no aplicación de normas internacionales en su territorio, asumiendo la responsabilidad que el derecho internacional le conlleve. Así, podrá efectivamente tener la posibilidad de impedir esa aplicación directa.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: hemos ingresado en un tema que tiene muchos años y que ha generado una clásica discusión. De acuerdo con lo que aconsejan los metodólogos en el Derecho, desde un principio anuncié mi posición global proclive a la primacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno. Podrá parecer que resulta patriótico no aceptar ese criterio, pero algún día se lo aceptará porque, de lo contrario, el Derecho internacional dejará de existir.

Precisamente, está basado en un principio de la soberanía de los Estados que maneja el mundo moderno, que acepta el Derecho Internacional, ya sea integrando Organismos o celebrando diversos Tratados. Por tanto, considero que ese Derecho Internacional estará más arriba en la escala jerárquica que el interno, porque son los propios países los que lo suscriben o lo firman.

Es decir, no estamos hablando del Derecho Internacional en general, que tiene como fuente la costumbre, sino de Tratados aprobados por el Uruguay, porque allí se refiere al artículo 85, numeral 7º). En consecuencia, quiero dejar en claro que considero fundamental la primacía del Derecho Internacional con ciertos límites, como es el caso de la Constitución.

En la estructura jurídica de nuestro país existe una dificultad para resolver este tipo de problemas, ya que tenemos en primer lugar la Constitución y por debajo la ley, y no existe una graduación de las leyes, salvo el tema de las mayorías especiales. Es decir, carecemos de lo que existe en otros países, como en los Estados Unidos o en México. En este último país, por ejemplo, el artículo 133 --y no es que me acuerde porque sea memorioso, sino porque durante siete años di Derecho Constitucional en México-- hace referencia a la ley suprema, que es una categoría jurídica integrada por la Constitución y los Tratados.

En el Uruguay, durante el gobierno de facto se creó la figura de las leyes fundamentales, pero no nos sirve como ejemplo, no tanto por su estructura sino por el origen espurio de quienes las inventaron. Reitero, pues, que dentro de nuestra Constitución no contamos con esa

graduación que permitiría situar correctamente a los Tratados, que se transforman en ley en tanto son aprobados por una ley, pero por su naturaleza tan exquisita se encuentran por encima de la ley común. Prueba de ello es que una ley común no puede derogar un Tratado, principio que, hoy en día, es admitido en forma universal.

Admito que en la práctica mucha gente vinculada a los temas jurídicos, en determinadas áreas es particularmente proclive a aceptar estos principios. Me refiero a los abogados, por ejemplo, a personas entendidas en la materia, que cuando se desempeñan en la esfera sindical o gremial y se trata de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no dudan en admitir que son válidos aunque no haya habido un nuevo Tratado. Es una resolución, vale y se invoca. Sin embargo, esos mismos profesionales, cuando trabajan en otras áreas, suelen ser más reacios a aceptarlo.

Por ejemplo, en ciertas ocasiones, cuando se está tratando un problema de carácter geográfico, una disputa territorial, y entonces se manifiesta que se está violando el principio de no intervención, pero no sucede lo mismo cuando un Organismo Internacional dice que se deben respetar los derechos humanos en determinado país y saca una resolución en tal sentido. Esto último se acepta de mejor grado, y el principio de no intervención se ve, inclusive, con más simpatía cuando se pretende usarlo para resolver una situación con suma justicia.

Por ello, considero que el principio debe mantenerse como está en el artículo. Asimismo, me permito discrepar con la tesis de la soberanía patriótica que se ha expuesto en esta Comisión.

Vamos a seguir en la misma línea de razonamiento. Existe una válvula de escape a todo esto, que es lo que recién reclamaba el señor

senador Ramírez. Yo la conozco, porque durante cierto tiempo también recorrí organismos internacionales de la familia de las Naciones Unidas para plantear la situación que existía en el Uruguay, y colaboré con mucho gusto en la defensa de los derechos humanos.

Supongamos que el país integra determinado organismo --como puede ser el caso, por ejemplo, del MERCOSUR-- y que en su seno se adopta, por mayoría, determinada resolución sobre la que no estamos de acuerdo. Me parece que, en ese caso, no podemos hacer una distinción y decir que cuando la resolución no nos gusta, nosotros, por ley interna la podemos cambiar. Considero que ese no es un tema de soberanía, sino que se pone en tela de juicio, prácticamente, la existencia del Derecho Internacional.

SEÑOR BOUZA.- Me resulta sumamente interesante la explicación del señor senador Korzeniak. Sin embargo, respecto de este tema, me pregunto qué ocurre con la defensa, ya no por parte del Estado, sino de los particulares.

Es decir, razono de la siguiente manera. Como decía el señor senador, un Tratado es homologado por una ley interna. Por lo tanto, si un particular se siente afectado por él, recurre contra la ley nacional que lo homologó. Pero ese Tratado genera la constitución de un órgano supranacional que toma resoluciones. Si por esta norma que estaríamos aprobando ahora, esas resoluciones tienen un valor obligatorio para los habitantes de la República ...

SEÑOR KORZENIAK.- Si es regular.

SEÑOR BOUZA. Si es regular, alcanza con decirlo, pero los particulares pueden sentir que están afectados en sus intereses directos y legítimos. ¿Ante quién recurre?

SEÑOR KORZENIAK.- En el Uruguay puede recurrir.

SEÑOR BOUZA.- Si me permite, desearía culminar con mi reflexión. Un particular, en el caso de un Tratado, en tanto es homologado por una ley que es inconstitucional, puede presentar el recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, la resolución tiene un valor de acto administrativo equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo nacional. Frente a él, el particular tiene derecho a todo un mecanismo de recursos. Ahora, frente a una resolución de un órgano supranacional, que no ha sido homologada por el órgano administrativo nacional, ¿el único recurso que existiría sería ante aquél órgano supranacional?

SEÑOR KORZENIAK.- Si los señores senadores me lo permiten, quisiera explicar a esta Comisión --y lo hago sin ninguna pretensión de conocimientos-- cómo he visto funcionar el sistema, que hace tiempo se aplica en muchos países. Aclaro que también en el Uruguay se viene aplicando en materia laboral. Por ejemplo, ha habido patronos, trabajadores y sindicatos que han litigado ante los jueces tomando como base resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo.

¿Qué significa que una resolución de un organismo internacional se aplica directamente en el Uruguay? Vamos a exagerar en el ejemplo. La Organización Internacional del Trabajo dicta una resolución --no importa si la votó a favor o en contra-- que no viola la Constitución de nuestra República. ¿Qué quiere decir que se aplica directamente? Que necesariamente va a haber, sin que lo diga la Constitución, algún acto de aplicación interna. Puede suceder que el patrono se niegue a pagar porque no le importa esa disposición de la Organización Internacional del Trabajo, y entonces el empleado se presenta ante un juzgado laboral

y lo demanda. O inclusive el Poder Ejecutivo, en aplicación de una de esas resoluciones de las Naciones Unidas, dice que todos los militares deben trabajar catorce horas y que si no cumplen con ella, serán sancionados. Hay, entonces, un acto interno.

Sin embargo, no existe una forma de aplicación interna que no suponga un acto público o privado interno. En la medida en que los actos públicos y privados internos son impugnables ante un Juez o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se resuelven en los hechos.

SEÑOR RAMIREZ.- Supongo que si en el texto, las resoluciones de los órganos las estamos asimilando a la ley, deberíamos prever --por ejemplo, en el mecanismo de composición de litigios antes los Tribunales-- la declaración de inconstitucionalidad. Si decimos que no son aplicables los contrarios a la Constitución, tendríamos que prever la defensa de inconstitucionalidad también para las resoluciones de los órganos.

Supongamos que, en el ejemplo planteado por el señor senador Korzeniak, el Poder Ejecutivo dicta un acto supuestamente arreglado a la resolución del organismo internacional, y el particular se siente afectado porque considera que ella es contraria a la Constitución. El Poder Ejecutivo, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo --que es donde normalmente se va a discutir la validez o la nulidad del acto administrativo-- va a sostener que la base normativa que le da legitimidad al acto administrativo es la resolución de la Organización Internacional del Trabajo, del MERCOSUR, de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos. ¿Y cómo se soluciona la cuestión de si esa resolución del organismo se ajusta a la Constitución? No cabría otro mecanismo que la defensa de inconstitucionalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que el señor senador Ramírez está yendo al final del problema. Primero debemos enfocar el principio general

respecto a cómo funciona un Tratado. Hay una cuestión que no es teórica ni académica, sino que está aquí, digamos, a la vuelta de la esquina. De conformidad con el Tratado de Asunción, un órgano --por ejemplo, el que reúne a los Presidentes y a los Ministros de Economía y Finanzas-- va a fijar el Arancel Externo Común, es decir, los derechos de exportación e importación de los cuatro Países miembros. De acuerdo con el artículo 85, numeral 9º) de la Constitución, ésa es una potestad del Poder Legislativo y pero según la práctica inmemorial se ha delegado al decreto o a la resolución del Poder Ejecutivo. Es decir que una facultad típicamente potestativa de cada Estado o de cada Gobierno, por el Tratado de Asunción se ha trasnferido a un órgano creado por ese Tratado.

Entonces, se fija el Arancel Externo Común. ¿Acaso el Uruguay puede decir que no le es conveniente o que no lo va a aplicar? Naturalmente que es aplicable y todos los habitantes del país están obligados a respetarlos, de la misma manera que nosotros no concebiríamos ni aceptaríamos que el Brasil dijera que como no le conviene no lo aplica, porque se trata de una resolución de un órgano creado por un Tratado que no existe en la Constitución de la República Federativa del Brasil.

Si sentamos esta tesis, se acaban los tratados, el MERCOSUR y también el Derecho Internacional. Esos acuerdos no son, simplemente, disposiciones que dicen cuáles son los límites de un país, sino que suponen un proceso de ejecución permanente. Naturalmente, si un país dice que no lo reconoce y que la resolución no le es aplicable, entonces el tratado no funciona. Por lo tanto, si no le vamos a reconocer esa facultad a los Estados cocontratantes con el Uruguay, no

podemos pretender atribuírnosla nosotros.

En el caso de que la resolución lesione a un particular, la norma dice que ella no debe ser violatoria del propio tratado, ni de la Constitución. En ese caso, ¿qué puede hacer el particular? Si la ley que aprobó el tratado es inconstitucional porque éste lo es, se puede pedir que la disposición no se le aplique y obtener la declaración de la Suprema Corte de Justicia. Además de eso, ¿qué puede hacer? Si se trata de un acto administrativo de ejecución y lo considera ilegal o inconstitucional, irá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para solicitar la anulación de la resolución de la ejecución. Si se anula, se generará responsabilidad internacional del país por no cumplir con el tratado, pero esa es otra situación. Además de ello, en caso de que lo lesione patrimonialmente, puede accionar contra el Estado y demandar que le repare por los daños y perjuicios y, en todo caso, también accionar por responsabilidad del Estado al haber aprobado por ley un tratado inconstitucional.

En los derechos comunitarios, como se le llama en Europa, se han previsto órganos jurisdiccionales supranacionales para resolver este conflicto. Allí existe la llamada Corte de las Comunidades que dicta sentencias obligatorias para todos los Estados. En ese sentido transitaremos y a eso llegaremos. El tratado es obligatorio, y si dispone la creación de órganos para su funcionamiento, no podemos decir que nos reservamos el derecho de no aplicar las resoluciones, porque es como decretar su muerte.

SEÑOR PEREYRA.- Creo que el ejemplo que trajo a colación el señor Presidente es muy claro en lo relativo a la política arancelaria porque la fija el Poder Ejecutivo y es quien tiene la dirección, en nombre del

país, en lo referente a los acuerdos que se lleven a cabo en el marco del MERCOSUR. Ahora, ¿qué ocurre cuando se trata de una facultad parlamentaria? Supongamos que mañana se acuerda la unificación del IVA de los Países miembros. De acuerdo con la Constitución de la República, eso no lo puede hacer el Poder Ejecutivo.

De manera que tendríamos que poner distintos ejemplos para tomar conciencia, porque hay cosas que se pueden hacer y otras no.

SEÑOR PRESIDENTE.- Existen otras que para hacerlas requieren de una ley.

SEÑOR KORZENIAK.- Por ejemplo, una resolución que implicara la no intervención del Parlamento cuando constitucionalmente lo tiene que hacer, estaría en contra de la Constitución, y este es uno de los límites que están establecidos.

Sin embargo, el señor senador Ramírez preguntaba qué sucedía cuando no era un tratado, porque en el caso de que fuera un tratado aprobado por ley, el planteo de inconstitucionalidad es bastante claro. Ahora, si se trata de una resolución de un órgano, se requerirá de un un acto público o privado para que se lleve a la práctica en nuestro país. Si es una resolución administrativa pública, no hay que decir que eso entra dentro de la acción de inconstitucionalidad. Si se le impugna en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se dice que es inconstitucional. Este Tribunal dictará la anulación por ilegalidad en sentido amplio del acto, por ser contrario a una ley o a la Constitución. Ese caso no hay por qué introducirlo en el sistema de declaración de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR RAMIREZ.- Creo que existe un problema de competencias. La decisión de cuando una norma de rango legal se opone a la Constitución, la hemos concentrado en la Suprema Corte de Justicia. Por supuesto que podría no ser competencia concentrada y ser de resolución de los respectivos Tribunales, pero la tradición nacional y la norma constitucional establecen una concentración de competencias cuando se trata de una ley o de decretos departamentales con fuerza de ley.

Nosotros estábamos señalando que las decisiones administrativas de los organismos internacionales tienen fuerza de ley porque, en definitiva, derogar una ley anterior implica tener fuerza de ley. Por ejemplo, si la decisión del Consejo creado por el Tratado de Asunción implica la derogación de las normas legales anteriores, es simplemente porque se trata de un problema de distribución de competencias. En ese caso, como tienen fuerza de ley --porque deroga leyes o impide la creación de leyes posteriores contrarias, según el criterio de la norma-- esto también debería ser resuelto por una competencia concentrada, por medio de la Suprema Corte de Justicia. De todas maneras, y a pesar de que puede ser avanzar demasiado en el tema, pienso que pueden ser compentencias dispersas y no concentradas.

SEÑOR KORZENIAK.- No creo que una resolución de un órgano derogue a una ley, ya que sus resoluciones son concretas.

Se trata de un fenómeno que se da cuando, por ejemplo, en el orden interno se enfrenta una ley con una sentencia. No existe derogación; simplemente, la ley no se puede aplicar, en tanto violente una resolución de un órgano o de un tratado. Reitero que aquí no hay derogación; algo así sucede en Estados Unidos cuando los jueces dictan una resolución.

En definitiva, la decisión de un tratado no es una norma general. Simplemente, la ley existente en el Uruguay no se puede aplicar, en tanto violente esa resolución. La ley sigue existiendo en el mundo jurídico y debe tener aspectos que no están afectados por esa resolución, dado su habitual carácter general. Tampoco se pueden dictar después leyes que contradigan la resolución que, habitualmente es concreta, si bien algunas veces puede tener alcance general. En este último caso operan como un reglamento. En Uruguay nada impide que un reglamento sea impugnado por inconstitucionalidad.

En todo caso, la propuesta formulada por el señor senador Ramírez sería más adecuada con relación a otra modificación.

Por último, quiero decir que el único defecto que encuentro en el inciso final propuesto por la Presidencia es que dice que no se puede dictar normas contrarias a las de un tratado o las decisiones --válidas-- de los órganos de esos tratados, salvo que, por el Derecho Internacional, se hayan dejado sin efecto. Creo que esto no contempla una hipótesis que, aunque lejana, se debería tener en cuenta. Me refiero a que por la Constitución --es decir, no por ley-- dictemos una

norma que entre en colisión con un tratado. En ese caso, nos veríamos obligados a cumplir con lo que establece la Constitución y no el tratado.

SEÑOR ZUMARAN.- Aplicando el sentido común, deseo plantear lo siguiente. Si un tratado ratificado por el Parlamento forma parte del orden jurídico interno y deroga las leyes que se oponen al mismo, esto es porque hubo un proceso de internación del Derecho Internacional; ese tratado se aplica en el país porque fue ratificado por la ley. De igual modo, si las resoluciones de los organismos que estamos creando forman parte, por su índole, de la materia legislativa, requerirán una ley a los efectos de poder aplicarse en el país. Tomando el ejemplo citado por el señor senador Pereyra, supongamos que en estos organismos de la integración se resuelve que el IVA tenga una tasa única o que el derecho cívico se obtenga a los quince años. Entonces, precisamos una ley para que esa resolución sea aplicable en el Uruguay y forme parte de nuestro orden vigente. Si estos organismos resuelven que el máximo arancel externo común sea del 20%, se requerirá un decreto del Poder Ejecutivo que así lo establezca, siempre y cuando esté dentro de los mínimos y máximos que la vieja Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria establecía en la materia.

Por lo tanto, cualquiera sea el tema sobre el cual se pronuncien los organismos internacionales, a los efectos de que se transforme en Derecho vigente en el país, tiene que pasar por el proceso de internación que mencioné anteriormente. Luego de esto, sí será aplicable en el país.

En lo que respecta a la redacción de este inciso cuarto, me parece

peligroso que no se establezca la condición a que he hecho referencia. Este establece que las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando sean obligatorios para todas las personas, en virtud de su contenido. Ahora se agrega la frase "y no sean contrarios a la Constitución". Esto está bien, pero ¿por qué no se dice algo más? Por ejemplo, que serán aplicables cuando sean homologadas por el Derecho vigente, según la materia, es decir, si se trata de una materia reservada a la Ley, por la Ley, y si es una materia administrativa, por el órgano administrativo. La redacción de este inciso cuarto parecería indicar que no sería necesario este proceso de internación que he mencionado. Aclaro que no sé si está bien empleado el término "internación", aunque me permito utilizarlo, pues basta que la decisión sea adoptada por el órgano para que sea aplicable a todo habitante del país. A mi juicio, falta un paso intermedio mediante el cual, de acuerdo con la materia, el Estado uruguayo debería hacer suyo ese criterio. Recién entonces los parlamentarios podremos convocar al señor Ministro y decirle que nos parece mal el porcentaje establecido para el máximo arancel externo común, por tal o cual razón. Asimismo, podremos manifestarle que nos parece que el decreto está mal dictado.

Estimo muy oportuno el interés que plantea el señor senador Bouza, porque aquí muchas veces pensamos en términos políticos y legislativos, dejando de lado al gran protagonista, que es el habitante común de la República. ¿Adónde puede recurrir el cuidadano cuando lo crea necesario? Si exigimos que todo requiera acto del orden jurídico uruguayo, que lo hace pertenecer al Derecho Interno en su materia,

entonces, se podrá recurrir a la Ley o al Decreto.

Más que al colega, pregunto al profesor Korzeniak si esto que he dicho está de acuerdo o es contradictorio con la tesis que él ha sustentado.

SEÑOR KORZENIAK.- Pienso que si una resolución de un organismo creado por un tratado en el que Uruguay participó, fue adoptada de acuerdo con las disposiciones de dicho organismo y de nuestra Constitución,no violenta esta última y es directamente aplicable si su contenido, como dice la norma, está dirigido a todos los habitantes.

En la práctica,los países que se encuentran en esas condiciones, cuando no están de acuerdo con la resolución --por ejemplo, si les dicen que dejen de bombardear a Bosnia--, siempre se las ingenian para aducir que ello viola los principios de soberanía que rigen en la Constitución. Este es un mecanismo práctico, pero si queremos que en la realidad el Derecho Internacional funcione, creo que es posible esa aplicación. Naturalmente, estas son posturas distintas.

SEÑOR SANTORO.- Lógicamente, no vamos a alcanzar el nivel de los señores senadores que han tratado este tema.

Considero --y quiero ser rápido en el planteamiento-- que el origen de esta disposición está en la Constitución de 1934, que tomó muchos elementos declarativos, fundamentalmente en lo que hace a estas cuestiones, pero también en lo que tiene que ver con el aspecto social. Allí se estableció que en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la claúsula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje

u otros medios pacíficos. Esta es una expresión de propósitos. A su vez, la Constitución de 1967 agregó un inciso segundo a este artículo 6º, que dice que la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos. A mi juicio, esta es otra expresión declarativa de propósitos.

Si bien comprendemos el alcance de esta disposición, observamos que con la redacción que ahora se le da a este artículo 6º no sería conveniente ubicarlo en la Sección I, "De la Nación y su soberanía", porque esto es lo que fundamentalmente genera mayores inconvenientes. Además, salvo la disposición del artículo 6º, las demás que están contenidas en esta Sección en el Capítulo I definen lo que es la República Oriental del Uruguay; dice que será libre e independiente y que jamás será patrimonio de personas ni de familia alguna. Al mismo tiempo, en el Capítulo II se establece que la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, etcétera y, seguidamente, en el Capítulo III se habla de la libertad de cultos y declara asimismo exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

Luego, viene este artículo 6º que fue introducido por la Constitución de 1934 con un propósito declarativo; figura en la de 1967 y ahora se incorporan estas disposiciones que naturalmente son de una trascendencia muy importante. Por esa razón pensamos que no deben ir en este Capítulo , sino en el artículo 85 de la Constitución, inciso 7º, que habla de aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras. Repito que nos parece que esta disposición debe ser incluida aquí porque entonces sí podríamos admitir este tipo de normas que generan en cierta medida un orden jurídico superior al nacional que tiene un origen extranacional adquirido a través del tratado. Además, esas características superiores están demostradas por la propia redacción de las disposiciones cuando

en el último inciso dice que no se aplicarán las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos Organos.

En consecuencia, comprendemos la intención de esta disposición pero, a la vez, pensamos que hay que cambiar su ubicación y modificar el inciso 3º, porque alcanza con decir que los tratados que consagren dicha integración, aprobados con sujeción al artículo 85 inciso 7º, son parte del Derecho nacional, porque lo demás constituye una expresión demasiado respetuosa --por no utilizar otro término-- respecto de los tratados de integración. Asimismo, en lo que hace a las resoluciones de los Organos creados por dichos tratados, nosotros comprendemos que si Uruguay los suscribe y el Parlamento los ratifica, aprobándolos por ley, evidentemente esos Organos van a adoptar resoluciones a las que nuestro país se debe someter.

Concluimos manifestando que en nuestra opinión es mejor que esta disposición no se incluya en la Sección "De la Nación y su soberanía", sino en uno de los incisos del artículo 85.

SEÑOR BOUZA.- Me seduce la propuesta presentada por el señor senador Santoro porque, si se incluye esta disposición en el numeral 7º del artículo 85, se podría establecer ahí el principio para todos los tratados, sin discriminar poniendo en primer lugar a los tratados de integración latinoamericana, para después establecer que esa norma es aplicable también a los demás tratados. Creo que el principio general debe ser la aplicabilidad en el Derecho nacional de los tratados que son homologados por ley y, en consecuencia, debemos hacerlo con igual efecto para todos. Quiere decir que para Uruguay tiene que tener el mismo efecto su incorporación al Tratado de Naciones Unidas que al de Asunción y no generar dos categorías que se analizarían en forma

separada. Si así fuera se enumerarían los efectos para aquellos casos especiales, mientras que para los generales se hace una remisión a lo que se estableció para el tratado particular.

SEÑOR SANTORO.- Cabe señalar que en nuestros apuntes olvidamos hacer referencia a lo que acaba de señalar el señor senador Bouza, ya que nosotros tampoco entendemos por qué se incluyen sólo los tratados de integración. Sin duda que el mundo se va a seguir interrelacionando y si bien no tengo muchos conocimientos sobre Derecho Internacional --la última vinculación que tuve con esta materia fue hace alrededor de cincuenta años, cuando di e' examen--, es del caso señalar que Uruguay a través de sus distintos voceros ha expresado su entusiasmo con respecto al tratado NAFTA. Por lo tanto, se plantean un sinnúmero de posibilidades para que en el futuro Uruguay se integre o suscriba este tipo de tratadoc que no son sólo de integración latinoamericana. Es más; creo que éste es un concepto un poco antiguo.

SEÑOR BLANCO.- Deseo hacer algunas precisiones y comentarios , así como un análisis del texto, sobre el que plantearé algunas interrogantes.

La primera reflexión es que a lo largo de esta interesante discusión tal vez deberíamos evitar el enzarzarnos en el aspecto filosófico de la primacía del Derecho Internacional sobre el Nacional o viceversa y la relación entre ellos. Personalmente declaro que soy partidario --en esto coincido con el señor senador Korzeniak-- de la primacía del Derecho Internacional.

Por lo tanto, desearía que el análisis de este texto lo hiciéramos no tanto a la luz de un principio abstracto, genérico, o de una postura política o filosófica frente a estos dos ordenamientos jurídicos, sino con vistas a soluciones políticas concretas que el texto nos propone,

para ver si son aceptables y concuerdan con nuestras pautas y criterios políticos.

El segundo razonamiento que deseo hacer se relaciona con el tema del MERCOSUR, porque me parece que de alguna manera estamos examinando este artículo adelantándonos a él. Creo que el enfoque de la discusión debe ser distinto.

Creo que debemos crear en nuestro ordenamiento institucional una fórmula o un texto que nos habilite a participar en procesos de integración como el MERCOSUR, para evitar que cuando avance el desarrollo del mismo nos encontremos bloqueados para poder continuar. En este sentido, señalo que el Tratado de Asunción hoy es sumamente esquemático y no crea estos Organos y posibilidades que se mencionan aquí. Sobre lo que debemos trabajar es en la elaboración del documento o instrumento definitivo, que sí va a tener los Organos y mecanismos que eventualmente se van a poder aplicar.

En consecuencia, tenemos que realizar un trabajo muy delicado desde el punto de vista jurídico para crear los andariveles constitucionales para que sea posible nuestra participación en la creación jurídica del Tratado del MERCOSUR que aún no está elaborado.Ello dependerá de nuestra voluntad política, pero lo importante es que el obstáculo para hacerlo no resulte de un impedimento de orden constitucional, cuando estamos deseosos de participar en el mismo. Creo que el MERCOSUR aún no está configurado realmente, sino que es un esquema.

Otro aspecto que se ha discutido es el que tiene que ver con la relación entre tratado y ley. En este sentido, pienso que lo que suele provocar confusión en el tema, es lo siguiente.

El Derecho Público Interno establece que el procedimiento para que la voluntad del Estado uruguayo se comprometa con otro u otros Estados extranjeros, es un mecanismo constitucional que prevé el dictado de una ley. El texto lo vemos todos los días en el Parlamento, y dice: "Apruébase el Tratado", etcétera. Ese mecanismo hace que el Estado uruguayo, cuando el Poder Ejecutivo promulga la ley y entrega el documento de ratificación, perfeccione el proceso que le marca el Derecho Público Interno para que la voluntad del Estado uruguayo quede comprometida en el cumplimiento del tratado.

Esa especial jerarquía del tratado frente a las leyes, entonces, no emana de una visión filosófica del orden jurídico exterior superior al interior, sino que ocurre lo mismo que a un particular una vez que comprometió su voluntad con otro, puesto que a partir de ese momento ya no es libre de desconocerlo. Así, la ley es el procedimiento interno mediante el cual el Estado uruguayo completa su voluntad y la deja consolidada en el orden internacional.

Es por esta razón, pues, que la ley posterior no podrá modificar un tratado. No se trata de que su jerarquía sea diferente, sino porque ello significaría incumplir la obligación del Uruguay y vulnerar el principio básico de todo el ordenamiento jurídico internacional, que se resume en la famosa expresión "pacta sunt servanda". Directamente estaríamos incumpliendo el pacto asumido y que la ley había contribuido a su ratificación.

Por otro lado, comparto lo que decía el señor senador Santoro en cuanto a la ubicación de estas disposiciones y, también, una observación que previamente había hecho el señor senador Bouza acerca de los tratados en general y en particular. Creo que tenemos que elaborar una fórmula que se aplique a todos; que no haya tratados de categoría A y B. Todos deben estar disponibles.

Así, en el proceso de análisis del tratado es cuando vamos a ver si esas facultades que se concederían a los órganos, nos parecen exorbitantes, exageradas o no. Una vez que las aceptemos, estaremos obligados; pero el análisis parlamentario determinará, en cada caso, repito, si esas potestades son exageradas o no.

Paso a desarrollar la segunda parte de mi exposición, y me gustaría hacer una consulta al señor Presidente y a algún otro miembro de la Comisión acerca de qué significa la expresión "aplicación directa" que figura en el texto proyectado.

Aquí tenemos tres párrafos muy importantes y que son los que pueden generar una mayor discusión. Uno de ellos se refiere a la aplicación directa de los tratados; otro, a la aplicación directa de las resoluciones de los órganos y, el último, refiere a que los tratados no sean menoscabados por la legislación nacional.

Entonces, me gustaría que se hiciera una aclaración más precisa sobre cuándo ocurre esa aplicación directa, que es el momento en que se dice que nacen los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Repito que no sé cuándo son "directamente aplicables". Creo que esto sólo se da en los tratados de integración, pero hay otros que ya prevén derechos y obligaciones para las personas.

Hace unos momentos, un señor senador hizo referencia a Convenios

Internacionales en materia de Derechos Humanos. Típicamente, esos instrumentos generan derechos a las personas y obligaciones para los Estados y, en muchos casos, también para las personas físicas.

No veo, pues, cuál es la hipótesis que aquí se quiere contemplar. Dicho de otra manera: ¿qué es lo nuevo en esta norma con respecto al sistema actualmente vigente? ¿Qué es lo que habilita a hacer lo que hoy no se puede?.

En el párrafo relativo a las resoluciones de los organismos, eso es claro, y no me caben dudas.

En cuanto al último parágrafo, me parece adecuada la redacción que se ha dado. No pienso que genere alguna dificultad en lo que hace, por ejemplo, al tema que se planteó de los monopolios y su derogación eventual por el MERCOSUR. El texto dice: "No se aplicarán las leyes incompatibles con los referidos Tratados y con las resoluciones de dichos órganos." La discusión se centrará, justamente, en si el MERCOSUR es incompatible o no con la Ley de Monopolios. De cualquier manera, esta discusión no va a ser resuelta por esta disposición constitucional y, por ende, ambas posiciones continuarán existiendo. Es por esto que creo que, a esos efectos, la norma es inocua, no incide en la discusión del tema y, por ello, estoy dispuesto a votarla. No obstante, debo expresar que no tengo inconveniente en acompañar una fórmula algo diferente como la que se sugirió; pero me parece que esta es más práctica y directa.

En resumen, no termino de entender la inteligencia de la hipótesis contemplada en el primero de estos párrafos, es decir cuál sería el tratado que crea esas situaciones de aplicación directa de derechos y obligaciones a las personas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante la pregunta del señor senador Blanco, me voy a valer de la autoridad del doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, a los efectos de ver si podemos esclarecer el problema.

En el capítulo III, que refiere a los tratados auto-ejecutorios, de la Conferencia que el doctor Jiménez de Aréchaga dio en la Suprema Corte, se dice: "Hay, sin embargo, una excepción al predominio del tratado respecto de la ley, y es el caso de la disposición de un tratado que no sea susceptible de ser ejecutada por sí misma y requiera legislación complementaria para ser aplicada. Sólo si la norma convencional es auto-ejecutoria puede surgir el conflicto con la ley interna. De este modo, al negarse a reconocer el carácter auto-ejecutorio a la disposición de un tratado, los jueces internos pueden encontrar una válvula de escape para denegar la primacía de la fuente convencional impuesta por la Constitución.

La disposición Constitucional holandesa intenta definir cuando una norma convencional es auto-ejecutoria. El artículo 93 dice, que las disposiciones de los tratados y resoluciones tienen primacía cuando 'pueden ser obligatorias para todas las personas en virtud de su contenido'."

Más adelante, dice: "la Corte de Justicia de las Comunidades, sosteniendo que para considerar que una norma es auto-ejecutoria no es necesario que atribuya expresamente derechos al particular beneficiado. Es suficiente que de la norma sea posible inferir en forma directa una pretensión en favor de una persona física o jurídica que tenga un interés legítimo en la aplicación de la regla en su caso y que comparezca ante el juez solicitando esa aplicación. El hecho que se designe a los Estados como sujetos primarios de la obligación

correlativa no implica que lo particulares no puedan ser beneficiarios de ella ya que si una decisión impone la obligación a un Estado miembro de adoptar un comportamiento determinado, los justiciables pueden prevalerse del derecho correlativo.

Asimismo, refuerza el carácter auto-ejecutorio de la norma en el caso el hecho de que de ella se deduce 'una interdicción clara e incondicional, que configura no una obligación de hacer, sino una obligación de no hacer'. Y es más fácil reconocer la auto-ejecutividad en el caso de obligaciones de no hacer."

Hasta aquí lo señalado por el doctor Jiménez de Aréchaga.

Partamos del supuesto a que hizo mención hace unos momentos el señor senador Pereyra: que los Estados contratantes miembros del Tratado de Asunción disponen una rebaja de los impuestos indirectos, específicamente, del IVA. Se dice que ningún Estado podrá tener un Impuesto al Valor Agregado con una tasa mayor al 10%. La disposición no es directamente aplicable mientras no se dicte una ley que modifique el Impuesto. No obstante, el particular podría decir que tiene derecho a que no le cobren más un IVA del 22%. En ese caso, fundado en el tratado, invoca esa resolución y acciona contra el Estado para que le devuelvan lo indebidamente cobrado.

Sé que estamos hablando de un tema muy complicado --y, precisamente, porque lo es, hay jurisprudencia en la Comunidad Económica Europea--; pero la evolución de los conceptos es lo que nos lleva a tratar de recogerlos en este texto, justamente, para luego no tener que vernos enfrentados a los conflictos que han vivido los Estados europeos que, sobre la marcha, han tenido que modificar sus Constituciones.

SEÑOR BLANCO.- Deseo expresar que comparto absolutamente el propósito de estos textos y que es realmente necesario que algo así podamos incluir en la Constitución. ¡Ojalá lo logremos! Por otro lado, insisto en el hecho de que, de todas maneras, no percibo claramente la necesidad o la utilidad de ellos. En ese sentido, trataré de ser lo más sintético y claro posible.

El ejemplo que mencionaba el señor senador Pereyra, entraría en la hipótesis de aplicación de resoluciones de órganos y no en la de tratados. Si en el Tratado de Asunción se establece que los aranceles serán diez y uniformes para todos, entonces, en el momento de ratificarlo, veremos si nos conviene o no; en ese caso, lo podremos hacer sin ninguna duda.

SEÑOR BATALLA.- A mi juicio, se trata de una hipótesis correcta.

SEÑOR BLANCO.- Aclaro que me introduzco en este punto para tratar de ilustrar la diferencia entre los dos incisos de los dos párrafos y para demostrar por qué no percibo claramente la utilidad de hacer referencia a los tratados.

Reitero que en el ejemplo que trajo a colación el señor senador Pereyra, se trataría de la aplicación de una resolución de un órgano. Entonces, el segundo inciso del otro párrafo y el párrafo que se refiere a las resoluciones de los órganos, tendrían toda una discusión política y técnica que, a mi juicio, es clara. ¿Estamos dispuestos a confiarle a un órgano no nacional la posibilidad de tomar una decisión como la de fijar el nivel de los aranceles? Creo que eso es una cuestión política. Si respondemos afirmativamente y hay mayoría para ello, se ratificaría la decisión y entraría en funcionamiento este

párrafo que aquí se menciona sobre la resolución de los órganos. Cada vez que ese organismo dicte resoluciones variando los aranceles, nosotros tendremos que acatarlo y cumplirlo, porque de esa forma hemos ratificado el contrato. Esa es una hipótesis.

Ahora bien; voy a referirme a la otra situación. Estoy aludiendo a algo que ya está escrito en el tratado original y que tiene aplicación directa sobre los ciudadanos, para lo que es necesario introducir este artículo. ¿Hoy en día, por ejemplo, un ciudadano uruguayo no puede acudir a un Tribunal o a cualquier autoridad pública a hacer valer su derecho en función de la Convención de San José de Costa Rica sobre los Derechos Humanos? A mi juicio, creo que ello es posible. Al respecto, consulto a los señores senadores.

SEÑOR KORZENIAK.- Sí, señor senador.

SEÑOR BLANCO.- Entonces, el punto es que existe un instrumento internacional que está concediendo derechos a un ciudadano y, correlativamente, estableciendo obligaciones a otros y a autoridades nacionales. Eso sucede actualmente según el régimen jurídico institucional vigente. En ese sentido, mi pregunta está orientada al hecho de que si eso lo podemos hacer hoy en virtud del régimen constitucional que tenemos, por qué vamos a incorporar este otro párrafo que estaría insinuando que ésta es la solución arreglada a Derecho para poder hacer en el futuro algo que en la actualidad no se logra. No sé si, de esta manera, he trasmitido cuál era la razón de mi duda.

Reitero que, en el momento, no observo ninguna utilidad a ese párrafo --aclaro que no he estudiado el artículo--, porque creo que hoy en día un tratado que establezca derechos y obligaciones para las

personas ya es aplicable. Asimismo, se trajo a colación el caso de la OIT, que es un tratado vigente y que, según él, se acude ante los jueces. Resulta claro que ello no es posible sólo en función de ese Tratado, sino también según los convenios y las resoluciones que se toman en su marco. Como se observa, esos acuerdos son aplicados en el Uruguay, aún con el régimen constitucional que tenemos. Entonces, mi argumentación va en el sentido de saber cuál es la razón de la necesidad de establecer una norma de esta naturaleza o con otra redacción, sabiendo que ya hoy esas cosas se pueden conseguir sin violencia de la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Naturalmente, si uno tiene una concepción --ya sea por su formación jurídica o por haber estudiado el tema-- en favor de la tesis monista, que marca una supremacía del Derecho Internacional sobre los órdenes jurídicos internacionales, obviamente que esta solución sería la correcta. Asimismo, no habría dudas acerca de que este es un principio aceptado. Pero la enorme mayoría de la gente no tiene formación jurídica; aún quienes la tienen --tal como decía anteriormente el señor senador Santoro--, generalmente, en el ejercicio profesional no incursionan en el Derecho Internacional Público. Uno da el examen respectivo en la Facultad y luego de 30, 40 ó 50 años, naturalmente, empieza a olvidar los principios estudiados. Además, señor senador, está el problema de quienes no sustentan la tesis monista sino que se inclinan por la dualista, es decir, la que tiene en cuenta la "camiseta" del propio país, porque esa es la posición en la cual uno se ubica espiritualmente. Por otro lado, hay juristas que sustentan la posición contraria. Por ejemplo, el doctor Justino Jiménez de Aréchaga era radicalmente contrario a esta tesitura.

Ahora bien; la internacionalización que se ha operado en todos los órdenes de las relaciones económicas, culturales y políticas de la vida de los Estados en el mundo contemporáneo, ha llevado a la necesidad de reconocer que eso no puede funcionar si no se acepta la tesis monista.

Al respecto, nuestra Constitución no dice nada. Entonces, en el día de mañana un juez podrá decir que no aplica cierto tratado porque determinada ley establece tal cosa. Esto es doctrinariamente un error. Pero, ¿qué norma le impone al juez no adoptar esa actitud? En virtud de que eso ha ocurrido en Europa, los allí nacidos, sabiamente, cuando aparece un juez que sostiene la concepción tradicional, han dispuesto estas normas en las Constituciones a fin de que no lo puedan hacer y, de hecho, impiden la aplicación de los tratados. En todo caso, a mi juicio, esta norma explicita algo que ya algunos pueden dar por sobreentendido y ella es conveniente, si tenemos en cuenta que todo lo que abunda no daña.

A continuación, voy a poner un ejemplo de una norma que puede conceder un derecho concreto. En el marco de la integración --no sé si el Tratado lo dice o se trata de un principio implícito en él--, tendremos la libre circulación de los factores productivos. Entonces, cuando realmente exista un mercado común, esa disposición le dará al trabajador uruguayo el derecho de desempeñar tareas en el Brasil y le creará al empresario uruguayo la obligación de contratar a un operario de otra Nación en las mismas condiciones que a uno de nacionalidad uruguaya. En cambio, una norma de un Tratado que diga que las partes que lo suscriben implantarán el impuesto a la renta personal, no le crea a nadie la obligación de pagar dicho tributo en tanto en ese país, de conformidad con el Tratado, no se dicte una ley que lo instituya.

SEÑOR RAMIREZ.- Deseo insistir sobre la idea o la posición originaria mantenida a propósito de la parte sustantiva de este texto. Además, quiero hacer referencia a alguna reflexión formulada por el señor senador Blanco. Dicho señor senador abundaba en defensa del principio, yo no diría de la "internacionalización", sino de la "internalización", ya que se trata de hacer Derecho interno en Derecho Internacional. En ese sentido, hizo refencia al principio de "pacta sunt servanda", que se aplica más en el sistema interno que en el internacional, donde la cláusula "rebus sic stantibus" tiene también su vigencia. Pero, por ejemplo, en el sistema interno, si alguien realiza un contrato de compraventa con multas, claúsulas penales, etcétera, o con especificaciones en cuanto al cumplimiento --no cabe duda de que, de acuerdo al Código Civil el contrato es la ley de las partes y somos esclavos de los pactos, tal como señala el principio latino--, el particular tiene, aún siendo esclavo de los pactos, la facultad o discrecionalidad de incumplir, sometiéndose a las sanciones que establezca el acuerdo. O sea que se hará responsable de acuerdo al contrato de las sanciones que emerjan de él y de la ley civil.

Si se tratara de una sociedad anónima, vinculada con ese contrato --que es el "pacta sunt servanda" para él--, la asamblea de accionistas o el Directorio de la sociedad anónima, podría dictar una resolución decidiendo no cumplir con el contrato de compraventa y asumir la responsabilidad que le acarrea el incumplimiento. Esto es lo que nosotros pensamos que debe ocurrir en la relación entre el Derecho Internacional y los sujetos de ese Derecho que son los Estados. La vigencia o la existencia --tal como aquí se ha señalado-- del Derecho Internacional no estriba en que internalicemos de forma inmutable el

Derecho Internacional.

El Derecho Internacional tiene su propia formulación sancionatoria; tiene validez por sí mismo, vincula a los Estados y les aplica el principio de "pacta sunt servanda", con la modificación de la cláusula "rebus sic stantibus". Los Estados, al igual que los particulares, deben mantener la posibilidad de asumir su responsabilidad por el incumplimiento. De otra manera, se internalizan automáticamente las normas del Derecho Internacional, haciéndolas vigentes en el territorio nacional para las personas jurídicas ubicadas en él y estableciendo que se puede pedir su cumplimiento directo frente a los tribunales nacionales, porque no otra cosa quiere decir que tengan eficacia de Derecho Positivo. Pero más grave aún es la consecuencia de la inmutabilidad para el legislador interno de las normas consagradas a través de tratados internacionales y su internalización. De acuerdo con el proyecto a estudio, dictado un tratado internacional y ratificado por la actual composición política de la Asamblea General, se estaría vinculando de manera inmutable --porque así lo diría la Constitución-- a nuestro legislador, sin posibilidad de revisar su posición y asumiendo la responsabilidad por el incumplimiento del tratado. Esto es lo que establecen las normas internacionales y no podemos modificarlas unilateralmente. A mi juicio, no cabe duda de que el Estado uruguayo debe reservarse la posibilidad de decidir asumir la responsabilidad que le corresponde, de acuerdo con el Derecho Internacional, e incumplir la norma internacional para su aplicación directa en nuestro territorio.

Supongamos --para poner un ejemplo grosero-- que se realiza una revisión del tratado con la Argentina sobre el uso de las aguas

uruguayas y se establece que el producto de la pesca que se capture por parte de barcos uruguayos en la zona común tiene prohibición de exportarse y se destina exclusivamente al consumo interno. Podría ocurrir que en esta composición legislativa decidiéramos ratificar el tratado con la Argentina. Esta norma tiene vigencia directa: si cualquier pescador o empresa pesquera uruguaya capturara peces en la zona común y luego pretendiera exportarlos, un empresario argentino podría comparecer ante nuestros Tribunales y reclamar la vigencia inmediata de la prohibición de pesca. No sé si el ejemplo es totalmente feliz, pero puede haber otros. En estas circunstancias, ¿es legítimo que el constituyente establezca la inmutabilidad de una norma legal --porque lo va a ser-- de ese tratado y que desde ese momento no pueda de ninguna manera modificarse? ¿O tenemos que mantener --por eso hablaba de una válvula de escape-- para el legislador oriental la posibilidad de decidir no cumplirlo, así como el directorio de una sociedad anónima puede optar por no cumplir un contrato de compra venta y preferir las sanciones de la cláusula penal, del incumplimiento, de los daños y perjuicios o la mora en el cumplimiento del pago del precio, abonando luego los intereses? ¿No debemos establecer algún mecanismo que nos habilite a no cumplir con las normas internacionales? ¿O simplemente tenemos que someternos a la necesidad de reformar la Constitución, como mencionaba el señor senador Korzeniak? De este texto resulta que si queremos incumplir un tratado internacional, tendríamos que modificar la Constitución, porque de lo contrario estamos absolutamente vinculados a lo que establece el texto constitucional y, de ahí, al tratado.

SEÑOR KORZENIAK.- Realmente no concibo que el Uruguay adhiera a un

tratado internacional y posteriormente resuelva no cumplirlo. Creo que esto es insostenible desde el punto de vista jurídico. Lo que es evidente es que si un órgano del tratado dicta una resolución que --como ha ocurrido en infinidad de países-- determinado Estado considera incompatible con su dignidad, éste no la cumple. Esto es exactamennte lo que ocurre en este momento; algunos países pueden hacerlo porque tienen fuerza.

SEÑOR RAMIREZ.- ¿Esto ocurriría también con las normas que tienen aplicación directa?

SEÑOR KORZENIAK.- También podrá suceder; eventualmente se dictará una regla que diga que los Jueces en Uruguay no aplicarán las resoluciones y se asumirán sus responsabilidades internacionales.

SEÑOR RAMIREZ.- Precisamente el ejemplo del señor senador Korzeniak da razón a mis argumentos. Si se dictara una ley interna estableciendo que no se cumplirá determinada resolución internacional y que los órganos jurisdiccionales no deben respetarla, el particular que reclamara el cumplimiento de la ley internacional iría en acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y ésta, si aplicara correctamente el Derecho, debería declarar inconstitucional la ley que pretendía salvaguardar los intereses nacionales. Entonces, seguimos en el principio inicial. Las normas internacionales de aplicación directa a los habitantes del territorio tienen inmutabilidad y, justamente, aplicación directa, y deben seguir siendo aplicables "in eternum" hasta que se pueda modificar el tratado de acuerdo con las normas internacionales o hasta que éste sea derogado por alguna otra razón.

Creo que el hecho de que no se viole el principio "pacta sunt

servanda" --que rige para los particulares aún con mayor rigor que para los Estados-- no quiere decir que el Uruguay vaya a suscribir un tratado bajo condición de no cumplirlo. El tratado se cumplirá y, en caso contrario, se aplicarán las sanciones previstas en el Derecho Internacional. Pero lo que debe reservarse el Estado uruguayo es su decisión de cumplirlo o no, y asumir sus responsabilidades en caso de no hacerlo. Con esta norma el Estado uruguayo carece de la discrecionalidad para decir que no cumple el tratado, porque cuando la resolución de un organismo internacional tenga disposiciones de aplicación directa a sus habitantes, deberá ser aplicada directamente por los Tribunales nacionales y por la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia va a hacer una última intervención sobre el tema, pero quiere recordar previamente que la forma de proceder que nos habíamos dado para ordenar los debates y adelantar el trabajo de esta Comisión consistía en que cada senador podía hablar diez minutos sobre cada tema. Lamentablemente --y por tolerancia de la Presidencia--, está ocurriendo que cada senador está interviniendo todo el tiempo que desea, y de esta forma no podemos terminar.

De todas maneras, quiero hacer un comentario sobre este tema. La tesis que aquí se establece es la jurídicamente exacta. Lo que el señor senador Ramírez considera un peligro para el país es lo que está vigente jurídicamente. El Uruguay no puede dictar leyes contrarias a los tratados, porque violan sus obligaciones internacionales. Si lo hace y el asunto se ventila ante un Tribunal por un particular que exige el cumplimiento del tratado contra la ley que lo viola, el Tribunal debe dar la razón al particular. Por eso, no veo cuál es el peligro de esta disposición. Esta norma, que gente sabia la ha incluido en casi todas

las Constituciones europeas desde que ese continente inició su proceso de integración, tiene por finalidad la de que los Jueces no apliquen la tesis equivocada que lleva a hacer letra muerta de los tratados. Naturalmente, cuando hay razones de hecho que llevan a un país por una situación de defensa del interés nacional, se incumple el tratado, de la misma forma que el Poder Ejecutivo incumple las leyes. El hecho de que la Constitución diga en el inciso cuarto del artículo 168 que el Poder Ejecutivo debe ejecutar y hacer ejecutar las leyes, ¿impide al Poder Ejecutivo actual, al anterior o al que va a venir violar las leyes todos los días, si entiende que determinada norma es contraria al interés nacional? ¿Cuántas veces se violan las leyes? En esos casos, ¿se dice que no lo puede hacer si no se modifica la Constitución? No; bajo responsabilidad jurídica y política se incumple la ley. Esta es la misma situación. ¿Cómo vamos a poner en la Constitución una cláusula que establezca que el Estado puede reservarse el derecho de no cumplir los tratados? Si cada Constitución tuviera una norma de este tipo, sería la extinción del Derecho Internacional y la anarquía. Todos los Estados se reservarían, en su Constitución, el derecho de hacer lo que deseen y no cumplir los tratados. Cuando existen razones de fuerza mayor, se hace y el Estado asume su responsabilidad. Además, existen procedimientos previstos en el Derecho Internacional con el fin de extinguir los tratados; estos no rigen a perpetuidad. Cuando un Estado entiende que un tratado lesiona su derecho, lo denuncia y se pone en marcha un procedimiento para que se extinga, o de lo contrario recurre a la Corte Internacional de Justicia a decir que quiere desligarse del tratado.

Pero, de ninguna manera, puede admitirse que cada país se pueda desligar de los tratados unilateralmente cuando se le ocurra.

Del mismo modo, si se pretendiera establecer en la Constitución que se puede incumplir el tratado, equivale a desligarse unilateralmente, porque ello significaría cumplirlo cuando es conveniente y no en caso contrario. Este es un principio inadmisible. Es como si en el Código Civil estableciéramos en los contratos, que en lugar de ser obligatorios para las personas la persona pudiera decidir si lo cumple, reservándose el derecho bajo la pena o la indemnización a la que la condene a pagar el juez. Se sabe que cuando eso ocurre, el Juez emite un fallo por el que se debe pagar una indemnización, pero la norma del Código Civil establece que los contratos son obligatorios para quienes los firman. Igualmente, los tratados son obligatorios para los países que los suscriben y ratifican, de acuerdo con su Constitución.

De modo que no creo que se pueda sostener otra cosa. Si no especificamos, simplemente se estará diciendo que habrá jueces que consideran que ello no es así. En este sentido, pienso que los argumentos de autoridad siempre son riesgosos, pero no es casualidad que ekxdesxtex los doctores Valdéz Costa, Eduardo Jiménez de Aréchaga, Gross Espiell y José Korzeniak sostengan esta tesis. Se trata de gente que se ha dedicado toda la vida a estudiar estos temas.

SEÑOR PEREYRA.- Considero que la discusión ha revelado que nos encontramos frente a un tema profundamente delicado, de repercusión trascendente y sobre el cual quizá haya que modificar alguna impresión, por lo menos, de acuerdo con los conceptos que aquí se han vertido.

Por lo tanto, no creo que estemos en condiciones de votar este artículo. Lo mejor sería postergarlo, volver a estudiarlo y traer alguna fórmula que contemple alguno de los aspectos que aquí se han planteado por parte de personas que tienen una gran formación como para interpretarlo correctamente.

De manera que sugiero la postergación de este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece muy sensato lo que sugiere el señor senador Pereyra. Se trata de un asunto que deberíamos resolverlo con un quórum mayor.

Además, considero que asiste razón al señor senador Santoro cuando expresa que sería lógico que, no todo este artículo, --porque el 6o. de la Constitución, ya tiene un contenido propio al que pretendemos mejorar--, pero sí la parte que se refiere específicamente a los tratados y resoluciones de los órganos creados por tratados, debiera ir como principio general en el artículo 85.

A esta altura de la tarde, creo que haríamos bien en levantar la sesión y volver a reunirnos el día lunes 27, a la hora 10.

SEÑOR PEREYRA.- Solicito a la Presidencia que aclare el régimen de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reitero que el lunes nos reuniremos a la hora 10 y luego, en la tarde, continuamos con el horario habitual.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 23 minutos)